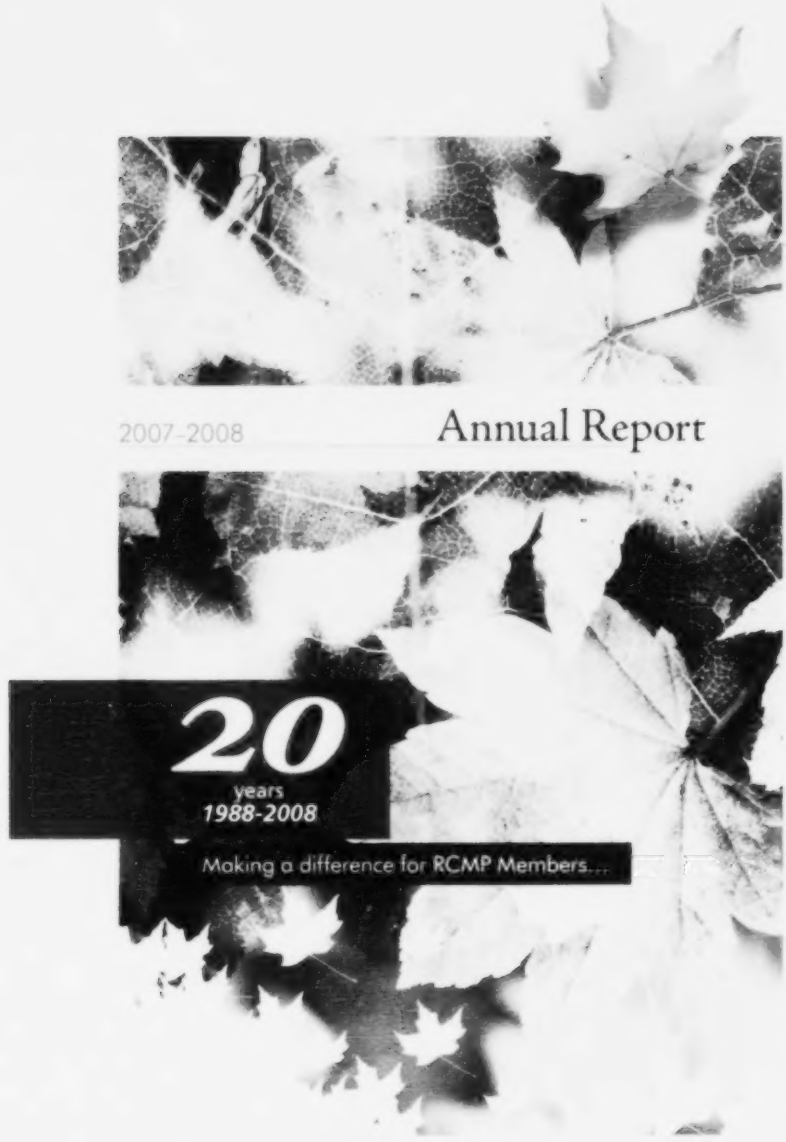
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee



2007-2008

Annual Report

Canada

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2008
Cat. Number PS20-2007
ISBN 978-0-662-69795-4

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

June 20, 2008

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
269 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Minister:

In accordance with Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I am pleased to submit to you the annual report of the RCMP External Review Committee for fiscal year 2007–08, so that it may be tabled in the House of Commons and in the Senate.

Yours very truly,

Catherine Ebbs
Chair

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

Table of Contents

Part I Message from the Chair 1

Part II Overview 3

A: Mandate 3

B: Year in Review 2007–08 4

Part III 20 Years of Making a Difference in the Lives of RCMP Members 7

A: Introduction, Statistical Overview & Impact Outside the Cases 7

B: Grievances 8

i. Protecting Access 8

ii. Ensuring Procedural Fairness and Transparency 13

iii. Ensuring a Quality Workplace 15

iv: Recommendations for Policy Reviews 20

C: Discipline 21

i. Ensuring Compliance with the *Act* 22

ii. Ensuring Fair Hearings 25

iii. The "Whistle-blower" Defence 27

iv. Use of Force 29

v. Off-Duty Conduct 30

vi. Progressive Discipline 31

D: Discharge and Demotion 34

E: Future Directions of Labour Relations Oversight of the RCMP 36

Part IV Federal Court Cases 2007–08 39

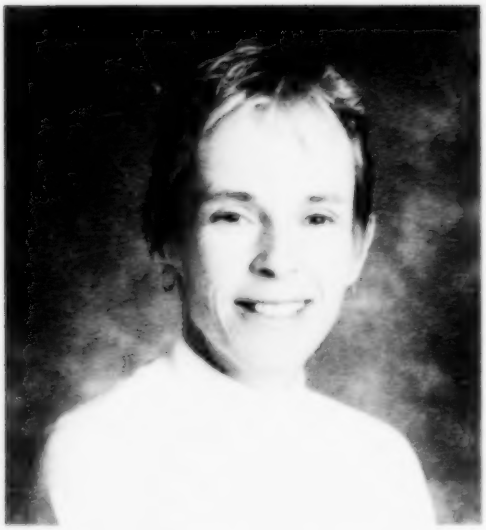
Part V Appendices 43

A: The Mandate in Detail 43

B: About the Committee 46

C: The Committee and its Staff in 2007-08 46

Part I
Message from the Chair



This last year was one of important accomplishments and dialogues for the RCMP External Review Committee ("Committee"). The Committee issued recommendations in a number of difficult cases. It also took advantage of various opportunities for outreach, which is a critical component of its work. The Committee addressed larger strategic issues related to the proposals for change to the labour relations system in the RCMP, including the *Brown Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* ("*Brown Task Force*").

The 2007–08 year represents an important milestone for the Committee. In 1988, the *RCMP Act* ("*Act*") was made law in Canada. At the time, it represented a major change in the approach to labour relations for the RCMP. The new legislation moved away from a punitive approach to discipline, and placed greater emphasis on the principle of rehabilitation. The *Act* also brought more openness and transparency to the grievance, discipline, and discharge and demotion processes through the introduction of impartial and independent civilian review of many RCMP related employment issues through an external labour relations tribunal.

The Committee was established under Part II of the *Act*, with rights of review and recommendation making power on all matters brought before it—all discipline, discharge and demotion matters concerning RCMP members, and certain types of grievances that were set out in the *RCMP Regulations* ("*Regulations*"). The final decision on all of these matters rests with the Commissioner of the RCMP. In each case, the law requires that the Commissioner give reasons for not following the Committee recommendation.

In 1987–1988, the Committee began to set up shop, appointing its first Chair and hiring its staff. Twenty years later, it continues to carry out its mandate. With this twentieth anniversary in mind, it is important to take stock of all the work that has been done, and to celebrate the accomplishments of the Committee over the years. For this reason, this year's Annual Report will differ from those we have issued previously. It will not only review the last year, as is expected of an Annual Report, but it will also revisit how the Committee has made a difference in the lives of members of the RCMP over two decades. As well, it contains a discussion on possible areas of reform and future directions of external review.

In closing, there are a number of people that I would like to acknowledge. There have been three previous Chairs before me. Judge René Marin was the founding Chair. Jennifer Lynch performed the

duties and functions of the Vice-Chair and Acting Chair for approximately six years. Likewise, Philippe Rabot held the position of Acting Chair and Chair from 1998 to 2005. They each demonstrated a strong commitment to the mandate of the Committee, and made significant contributions to the Committee's work. They have my gratitude for laying out the groundwork for the impartial and independent review function of the Committee.

I would be highly remiss if I did not also acknowledge the dedication and contributions of the staff of the Committee, past and present. Without their commitment and focus, the work of the Committee could not be accomplished. I am indebted to them for their hard work, sound guidance, sage advice and day-to-day support.

I hope you enjoy reading about the Committee's accomplishments in carrying out an unusual and important mandate.

Catherine Ebbs
Chair

Part II
Overview

A: Mandate

Members of the RCMP are subject to different systems for grievances, discipline, and discharge and demotion than members of the broader public service. Parts III, IV and V of the *Act* detail each respective system. Part II establishes the Committee, which is an integral part of this unique and specialized labour relations regime.

The internal RCMP system makes the initial decisions in labour relations matters affecting members. In certain circumstances, initial decisions are subject to review by the Committee. The Chair's findings and recommendations are issued to the parties and to the Commissioner of the RCMP, who makes the final decision. Should the Commissioner decide not to follow the Committee's recommendation, she or he is required by law to give reasons for not doing so.

While the three categories of labour relations matters can be very different, the Committee's approach remains consistent. It undertakes a robust and detailed adjudicative review. The Committee considers the entire record before it: the original documents, the decision made, and the submissions of the parties. In appeals of disciplinary or discharge and demotion decisions, the transcript of the Board hearing is also before the Committee, as well as any exhibits entered at the hearing. All the evidence, legal issues, relevant legislation and case law are considered in determining the findings and recommendations. The Chair also has authority to hold a hearing if it is considered necessary. However, such hearings are infrequent.

Cases referred to the Committee often present complicated or unresolved policy issues, challenging legal questions, and complex fact situations. The Committee's objective in reviewing these cases is to positively influence labour relations within the RCMP. The need for case review which is both impartial and arms-length to the RCMP is crucial in meeting this objective, as is the need for information exchange and outreach with stakeholders.

Grievances constitute the largest component of the Committee's work, making up some 80% of the referrals received in 2007–08. Yet discipline and discharge reviews remain a vital part of the Committee's activities. Appendix A contains information about these three categories of reviews, including a table which provides detailed information on the Committee's mandate in all three areas, as well as key information related to process and outcomes.

In addition to case reviews, the Committee engages in a variety of other activities that support and enhance its core mandate. Outreach, in a variety of forms, continues to be a major priority for the Committee. The Committee publishes a quarterly *Communiqué*, answers both formal and informal requests for information, and provides training to various labour relations sections within the RCMP. Further details about the Committee's activities in this area in 2007-08 appear later in this section.

The Committee also continues to deliver on reporting and corporate requirements stemming from the *Public Service Modernization Act* and other government initiatives. The Committee has a permanent staff of only five, with a temporary staff of three. As a result, everyone in the Com-

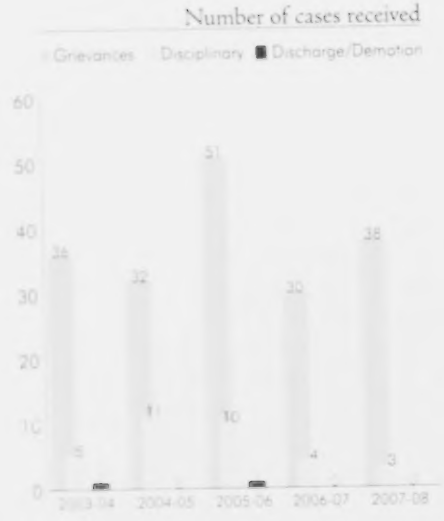
mittee has committed significant time and resources to meeting government-wide management priorities. Temporary funding has been of assistance in this regard, but more permanent, stable solutions are required.

Finally, the Committee has been an engaged participant in the review of the current RCMP governance structure by providing written submissions and a presentation to the *Brown Task Force*. The Committee is very supportive of the *Brown Task Force*'s broad objective to enhance the accountability and transparency of RCMP labour relations processes. It is committed to supporting the Minister as he prepares his response and formulates a plan of action. Section E contains more information about the Committee's involvement with the *Brown Task Force* and the Committee's vision in relation to enhancing the RCMP labour relations systems.

B: Year in Review 2007–08

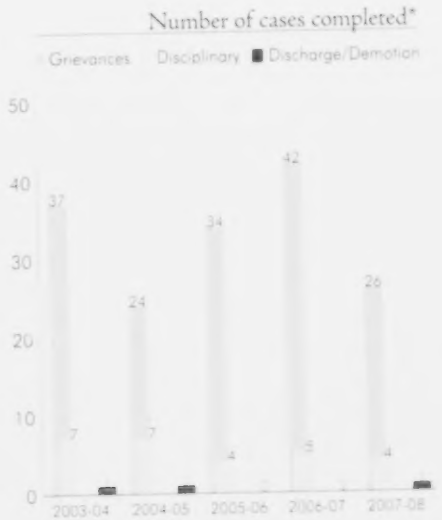
i. Referrals

There were more cases referred to the Committee in this fiscal year than in the prior fiscal year. A total of 38 grievances were referred to the Committee, compared to 30 in the previous year and 51 in 2005-06. Three disciplinary appeals were referred to the Committee, which is a decrease from the number of disciplinary cases referred to it in prior years (four in the previous year; 10 in 2005–06). No discharge and demotion appeals were referred to the Committee this year.



ii. Recommendations Issued

The number of cases that the Committee completes from year to year may vary depending on the complexity of the issues raised. The Committee neither has control over, nor advance notice of, the number or complexity of the files that are referred to it in any given year. It therefore routinely deals with, and must respond to, significant fluctuations in workload.



* In 2007-08, 31 cases were reviewed, but 28 recommendations were issued.
In 2006-07, 42 cases were reviewed, but 40 recommendations were issued.
In 2005-06, 34 cases were reviewed, but 30 recommendations were issued.

There was a decrease in the number of recommendations issued in 2007–08. The Committee reviewed a total of 31 cases this year. In the area of grievances, 26 grievances were reviewed and 24 recommendations were issued. The Committee issued 3 recommendations on disciplinary appeals. One recommendation in the area of discharge and demotion was issued.

There are several reasons why fewer findings and recommendations were issued this year. As has been noted, it is difficult to predict the number and complexity of cases that will be seen by the Committee in any given year. The Committee also had some unusually difficult cases before it

in this fiscal year that required more time than usual to review. One pertained to harassment. Another involved a lengthy discharge and demotion appeal. The Committee also dedicated significant time and resources to the strategic issues raised by the *Brown Task Force*, and matters with the RCMP generally.

iii. Grievances

The Committee continued to observe a large number of Level II grievances in which Level I Adjudicators deny cases on the bases of preliminary matters such as time limits or standing. Similar to last year, the Committee frequently recommended a reversal of these procedural Level I findings. The Committee also expressed concern in some cases about the manner in which the Force applied harassment policy. As noted in last year's Annual Report, given that there is a time gap before the Committee reviews grievances at Level II, these issues may or may not reflect the current practice within the RCMP.

The subject matter of this year's grievance recommendations fell into the following general categories:

iv. Disciplinary Appeals

This year, the Committee reviewed three disciplinary appeals. One was initiated by a member and two involved an appeal by Commanding Officers ("CO"). One of the CO appeals also involved a cross-appeal by a member. Only one appeal dealt with a sanction consisting of an order to resign within 14 days, failing which the member would be dismissed.

v. Discharge and Demotion Cases

The Committee issued findings and recommendations in one discharge and demotion case in 2007-08, only the fifth in its history. This case is discussed in detail below.

vi. Outreach in Detail

This year, the Committee continued participating in ongoing outreach activities.

a. Quarterly Publication

The Committee publishes a quarterly publication, the *Communiqué*. It contains articles of interest, summaries of all the Committee's Findings and Recommendations, summaries of all of the Commissioner's decisions, as well as summaries of relevant court cases. An article that was written by one of the Committee's lawyers attracted particular attention this year. It is entitled *What Makes a Good Grievance?* It provided practical knowledge and wisdom concerning what is needed, both in terms of procedure and substance, to properly address common grievance issues.

b. Website

The Committee maintains a Website (www.erc-cee.gc.ca) which includes access to all previous editions of the *Communiqué*, a searchable database of summaries of the Committee's findings and recommendations, copies of all of the Committee's discussion papers as well as specialized reports, such as the Committee's submissions to the *Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar* ("*Arar Commission*") and the *Brown Task Force*. The Website had over 375,000 page views for the year.

c. Requests for Information

In the span of a year, the Committee receives a number of requests for information. Some of these are simple, but others can be quite complicated and time-consuming. This year, the Committee received 96 requests for information. The average response time was 4 days.

d. Ongoing Training and Capacity Building

The Committee engaged in a variety of training, education and other public events in 2007–08. For example:

- the Chair of the Committee spoke at the Pacific Region, Staff Relations Representative (SRR), Sub-Representative conference;
- the Chair of the Committee and the Committee's Executive Director appeared before the *Brown Task Force*;
- the Chair of the Committee appeared before the House of Commons Standing Committee on Public Accounts hearing in relation to its study of the Auditor General's November 2006 audit of Pension and Insurance Administration in the RCMP;
- the Chair and Committee staff attended the annual meeting of the newly elected SRRs;
- Committee staff visited the Atlantic Regional Office for the Coordination of Grievances (OCG);
- the Chair and Committee staff spoke to the Level I Adjudicators; and,
- staff participated in three detachment visits, including two ride-along opportunities.

e. Strategic Issues

As noted in the Chair's message above, the Committee dedicated significant time to its vision of the key components and structure of an enhanced external labour relations review body for members of the RCMP. It met with the *Brown Task Force* and appeared before the Public Accounts Committee of Parliament. The Committee's presentation to the *Brown Task Force*, and the statistics it provided at that body's request, are on the Committee Website at www.erc-cee.gc.ca.

f. Corporate Activities

Historically, small agencies such as the Committee have been formed with operational issues in mind. For the Committee, this means that when it was designed and originally resourced, the focus was on the case reviews, not administrative and corporate functions. However, irrespective of size, the Committee must meet all government-wide corporate requirements. With a clear need to address growing demands for transparency and accountability, the Committee has made every effort to ensure that it has built corporate and policy frameworks, particularly in the human resources area. For example, the Committee continued its development of *Public Service Modernization Act* implementation. It also followed up on the Management Accountability Framework feedback it received in the last fiscal year, and developed additional tools for its Risk Management Framework in consultation with all staff. Through a number of common staffing circumstances, the Committee was also able to engage in a succession planning exercise.

Using its regular staff meetings and special training sessions as the key springboard for communication of corporate matters, the Committee provided staff with presentations or learning sessions on important areas including: the *Federal Accountability Act*, informal conflict management systems, the *Public Service Modernization Act*, political activities, official languages, the *Public Service Disclosure Protection Act*, access to information requests and privacy, and emergency preparedness.

The Committee also continued its contributions to the Canada School of Public Service's facilitated Action Research Group on the Burden of Reporting on Small Agencies.

Part III
20 Years of
Making a Difference in the Lives of RCMP Members

A: Introduction, Statistical Overview & Impact Outside the Cases

In 1987, when the *Act* was passed, the notion of an external review body for labour relations issues was a step forward in the approach to employment issues within the RCMP. Through this new legislation, the Committee, as the external and arms-length arbiter, was enabled to provide recommendations to the Commissioner. Moreover, the Commissioner was required by law to provide reasons in the event that he or she chose not to follow the recommendation.

There are many ways to evaluate the impact of the Committee's work. For example, the Committee has always ensured that it issues impartial, independent findings and recommendations that are based on sound principles of law. At its core, the very existence of an outside review tribunal also provides for independent adjudication, supports transparency and ensures accountability.

In much the same way, the very creation, successful implementation and continuation of the Committee, as a quasi-judicial mechanism to review differences between a member and the RCMP in the area of labour relations, has represented progress in that context.

The Committee's findings and recommendations have provided clarity and guidance in a number of areas with regard to how the *Act*, *Regulations* and policies should be interpreted. In the realm of grievance adjudication, there was the need, for example, to clarify numerous procedural matters, such as standing and time limits.

The Committee has also frequently raised concerns about procedural fairness in labour relations processes. Its findings and recommendations have helped guide the internal RCMP grievance system's re-calibration of what constitutes acceptable limits in a number of areas. In one notable case, for example, on the subject of irregular appointment, the Committee ruled on the need to allow the member to be heard, where there were profound questions as to credibility (G-272). In other cases, many of which are discussed below, the Committee has addressed serious concerns regarding the manner in which harassment investigations have been carried out.

The Committee has also informed the RCMP's policy-development process by ensuring that issues such as the interpretation of the duty to accommodate are in alignment with rulings of the Supreme Court of Canada ("SCC"). This, in turn, led to policy changes within the RCMP as to the principles that were to be applied in determining the duty to accommodate. The Committee has also dealt with several challenging human rights issues. It has mapped out concerns about the manner in which the RCMP administers relocation and integrated relocation policy, and more recently it has highlighted the lack of clarity in travel policies.

In the area of discipline, the Committee has provided numerous findings and recommendations on the issue of the timely initiation of a disciplinary hearing. It has also raised concerns about particulars in Notices of Disciplinary Hearing and the need to ensure that they provide adequate information to allow members to know the cases to be met and argued. It has offered many findings and recom-

mendations that have clarified principles of sanction, and has refined the distinctions between discipline and discharge. It has contributed to the very public debate on "whistleblowing" through its comprehensive findings and recommendations in *Stenhouse* and *Read*. The Committee has also provided many comprehensive and thoughtful findings and recommendations on disciplinary issues that have arisen out of the personal tragedies of members and the day-to-day stresses of doing police work.

While cases in the area of discharge and demotion are few, they are complex and each one has required extensive review. These cases have provided an opportunity for the Committee and the Force to consider the nature of police work, and the standard at which discharge for incompetence should be imposed.

In the area of outreach, the Committee has made many efforts over its entire history to inform stakeholders of its work in order to ensure that there is knowledge of how to access independent processes for review. Judge René Marin worked with Commissioner Inkster to clarify the concept of referability, and to establish general agreement as to what kinds of cases could be referred to the Committee. Philippe Rabot also continued the dialogue with the RCMP on different approaches that might be used to clarify the concept of referability. Committee Staff helped educate and train new grievance administration staff, adjudicators and staff representatives at the RCMP Depot.

In more recent years, under the current Chair, the Committee has acknowledged the need for engaged and consistent outreach as a key program activity. There have been increased efforts to ensure ongoing outreach to the OCGs within the RCMP, to SRRs and to members in general. The Committee also made a submission to the *Arar Commission*. In addition, the Chair of the Committee made appearances before the *Brown Task Force* and before the House of Commons Standing Committee on Public Accounts.

"Honest differences are often a healthy sign of progress."

Mahatma Gandhi

In the spirit of acknowledging the importance of arms length and independent mechanisms for deliberating upon "honest differences" in how to address labour relations matters, the sections below highlight the values that lead to such differences, and how the Committee has interpreted them. Those values include: protecting access to the avenues to grieve and appeal; ensuring procedural fairness; ensuring transparency; ensuring compliance with the *Act*; ensuring fair hearings; ensuring a quality workplace; protection from reprisal where a whistle-blower defence is legitimately raised; valuing members; the importance of rehabilitation and correction as a guiding principle in discipline; public confidence in the exercise of police authority; protecting public trust; and meaningful assistance with employee performance issues.

B: Grievances

i. Protecting Access

Section 31 of the *Act* establishes two preliminary requirements for presenting a grievance. First, the issue being grieved must qualify as a grievance, as defined in the *Act*. This qualification is referred to as standing. Secondly, the grievance must be presented within specified time periods at both Level I and Level II.

These are statutory requirements, and unless a matter meets the criteria for standing and is presented within the time allowed, the grievance will be rejected. The only exception to this is that the Commissioner of the RCMP has the power, under s.47.4(1) of the *Act*, to extend time limits. This power can be, and has been, delegated to Level I Adjudicators within the RCMP grievance system.

A finding that a member does not have standing or has failed to meet the time limits is fatal to a grievance. It is therefore very important that the provisions of the *Act* that deal with these sections are interpreted fairly and reasonably to

ensure that legitimate grievances are not unnecessarily blocked. It is also particularly important for adjudicators to turn their minds to the appropriateness of extensions of time, where the time limit has not been met.

The Committee receives a significant number of cases each year where grievances were denied at Level I on the basis of standing, or untimeliness, or both. The Committee has disagreed with these conclusions in many of these cases. Several years ago, the Committee produced two articles on standing and time limits in order to help address some common misunderstandings. The Committee has also published additional articles on those issues, and often discusses them when it delivers training. Articles of interest and training material can be found on the Committee's Website at http://www.erc-cee.gc.ca/english/publications_articles.html.

Of the twenty six grievance cases that the Committee completed this year, eleven were denied at Level I on the basis of standing, or time limits, or both. Some of the more significant of these cases are discussed later in this section. The Committee found that three of the eleven grievances were out of time, but that all warranted an extension; an issue that was not addressed by the Level I Adjudicator in either case. The Committee disagreed with the Level I Adjudicators' conclusions in five grievances and found that in three files the record was insufficient to allow a conclusion to be reached. In one grievance, the Committee found that it did not have jurisdiction to review the matter.

a. Standing

The *Act* sets out a five-part test for establishing standing:

1. the grievor must be a member;
2. the grievor must be aggrieved;
3. the grievance must involve a decision, act or omission;
4. the decision act or omission must have been taken in the administration of the affairs of the Force; and,
5. there must not be any other process for redress provided by the *Act*, the *Regulations* or the *Commissioner's Standing Orders* ("CSO").

While this list may appear to be straightforward, there are significant challenges in interpreting the test for standing in a way that does not prevent valid grievances from being considered.

The Committee has made findings on issues such as the threshold to establish standing, the "aggrieved" requirement, the effect of the reversal of a decision on standing and the right of retired members to grieve. It is important to note that a finding that a grievor has standing is not the same as a finding that the grievance has merit.

a.1 Aggrievement

While the law requires that the member be aggrieved by an act, decision or omission, the Committee has rejected the interpretation that this requires the member to have suffered a financial loss. In G-098, the Grievor was asked to pay costs that were billed to the Force in relation to her relocation. Although the money had not yet been recovered from the Grievor, the Committee concluded that she had a direct and personal interest in having the request for recovery overturned, and therefore had standing. The Commissioner did not discuss this matter in his decision, however he considered the case on the merits.

The Committee has also developed a low threshold for establishing when a member is aggrieved. In G-125, the Member grieved the denial of his request to have his periodic medical assessment conducted by the doctor of his choice. The Level I Adjudicator denied the grievance on the basis that the Member did not have standing. The Committee concluded that the Grievor did have standing as he had a direct and personal interest in the matter as opposed to a theoretical objection to Force policy that had not been applied to him. The Commissioner did not address this matter in his decision, but he did consider the case on the merits.

a.2 Corrected Decision

Another interesting question arose in G-301, where the Grievor's standing to grieve was called into question as the decision that he objected to had subsequently been reversed. The Level I Adjudicator concluded that the Grievor lacked standing. The Committee disagreed, finding that

in order to assess standing, the appropriate question to be answered was "whether it is at least possible that the Grievor was prejudicially affected by the..." decision.

a.3 Existence of Another Process May not Prevent Presentation of Grievance

As noted above, one of the conditions for standing is that there be no other process for redress provided by the *Act*, the *Regulations* or the CSOs. The Committee has frequently rejected reasoning that interprets this principle to mean that a grievance cannot be presented where there is **any** other available redress process. For example, the Committee has found that harassment can be the subject of a grievance. In G-326, the Grievor filed a grievance, claiming to have been harassed. The Level I Adjudicator rejected the grievance on the basis that the Grievor was required to file a harassment complaint. The Committee concluded that the existence of a harassment complaint process did not deprive the Grievor of standing to grieve, as the harassment policy did not derive from the *Act*, *Regulations* or a CSO. The Committee reached the same conclusion in G-354-6. The Commissioner has agreed with this reasoning.

The Committee came to a similar conclusion in G-390. There, the Member complained that the accommodation and meals that were supplied to her while on special duty were inadequate. The Level I Adjudicator determined that the grievance lacked standing as it involved occupational health and safety concerns, which the Grievor was required to pursue through occupational health and safety policy. The Committee disagreed, finding that the occupational health and safety provisions were contained in the Force Administration Manual, not the *Act*, *Regulations* or a CSO. The Commissioner has yet to issue a decision in this matter.

a.4 Retired Members

One of the most significant developments in the application of the test for standing has been the Committee finding that retired members have standing in certain contexts. The Committee's interpretation of the word "member" in s.31(1) of the *Act* has been liberal rather than literal, with an eye to accomplishing the goals of the grievance process. The result has been a line of cases that provide retired members with the right to grieve where the matter in dispute relates to the employer-employee relationship.

> *"Waiting until after the member has retired would shield the decision from scrutiny through the grievance process and thus an important level of accountability could be bypassed."*
>
> G-324

In G-321, the Member grieved the results of a classification committee review. The Committee recommended upholding the grievance, but the Commissioner did not accept that recommendation. The Member filed an application for judicial review in Federal Court of Canada ("FCC"), which ordered a new classification evaluation. The second evaluation confirmed the results of the first classification committee. The Member filed a second grievance, but in the interim, he had retired from the RCMP. The second grievance was denied at Level I on the basis that the Grievor was no longer a member.

The Committee disagreed with the Level I Adjudicator. It found that the *Act* requires only that a grieved decision pertain to the rights of a person as a member of the RCMP; it is unnecessary for a grievor to still be a member of the RCMP when the grievance is presented. The Commissioner agreed that the Member had standing.

In G-324, the Grievor filed a complaint claiming that he had been harassed and subjected to discrimination on the basis of age. The Force denied his complaint about 10 months after he retired from the Force. The Level I Adjudicator denied the grievance on the basis that the Grievor was no longer a member. The Committee concluded that the Grievor had standing because he was a member of the Force at the time that he initiated the complaint, which was the subject of the challenged decision. The Commissioner agreed.

Finally, in G-332, the Grievor filed a grievance after he was denied reimbursement of costs associated with his relocation on retirement.

His request for reimbursement was submitted after his retirement. The Level I Adjudicator concluded that retired members were not entitled to access to the grievance process. The Committee disagreed. It found that s.31(1) of the *Act* was not intended to deprive retired members of access to the grievance process in order to challenge a decision arising out of their employment with the Force. The Commissioner agreed.

b. Time Limits

Although Parliament has given members a broad right to grieve, this right is subject to limitation periods. Under s.31(2) of the *Act*, the Force must reject a grievance that is filed outside the statutory time limits unless the Commissioner grants an extension of time. At Level I, the time limit is 30 days from the date the member knew or ought to have known he or she was aggrieved. At Level II, the time is 14 days from the date of service of the Level I decision.

The Committee has considered time limits in a significant number of cases. Some of its more relevant findings include commentary on the onus of establishing that the time limit was met, the effect of subsequent events on the time limits, the concept of continuing grievances and the need for personal impact on the Grievor in order for the time limit to be triggered.

In G-210, the record was not specific as to when or how the Grievor became aware of the decision complained of, but the Grievor had included a date on the grievance form which placed the grievance within the time limits. The Committee concluded that it was reasonable to accept the date supplied by the Grievor as accurate in the absence of any evidence or argument to the contrary. The Commissioner agreed that the grievance was timely.

Even where a time limit has expired, later events may place the grievance in a different context which requires the Force to make another decision. The new decision may be grieved, if the time limit of 30 days from the new decision is respected. This concept was first advanced in G-091. In that case, the Committee concluded that the refusal to reconsider a decision, or the confirmation of the original decision, could create a new, grievable decision, but only where some new evidence or information was advanced which placed the question in "a whole new light". A simple request to reconsider will not revive the time limits. The Commissioner did not comment on the time limits in this case, however he considered the grievance.

The "whole new light" test has been used in many grievances involving time limit questions. It has provided members with the flexibility to grieve new or modified Force decisions, while respecting time limits.

Another, similar issue of importance is the effect of time limits on continuing grievances. In G–206, the Committee concluded that the non-payment of wages could be viewed as the subject of a continuing grievance since it was a decision that reoccurred at each pay-day. The Grievor could file a grievance a year after the non-payment commenced, but would only be eligible to recover the amounts that were withheld in the previous 30 days (see also G-064). The Commissioner agreed with the Comm. ttee on the merits and upheld the grievance, although he did not comment on the issue of time limits.

The Committee has also considered the question of the point at which time limits start to run, and has concluded that the trigger is the point in time when the member is personally effected. In G-365, the Grievor filed a grievance related to vacation travel advances. Some months prior, a bulletin had been issued regarding how advances were to be calculated. The Level I Adjudicator concluded that the grievance was out of time as it should have been presented within 30 days of the issuance of the bulletin. The Committee disagreed, holding that the time limit began to run from the date that the Grievor received a response to his request for a vacation travel advance, as that was the point where he became personally aggrieved. The Commissioner agreed.

In contrast, in G-280 the Grievor was given advanced approval with respect to accommodation which included specific instructions regarding what would be allowed. The Grievor did not follow those instructions. Two months later, he submitted an expense claim, which was denied. The Grievor argued that it was not until his expense claim was denied that he was aggrieved. The Committee

agreed with the Level I Adjudicator that the matter was out of time as the Grievor was required to file his grievance within 30 days of the advanced approval.

c. Extensions of Time

Section 47.4(1) of the *Act* authorizes the Commissioner to extend time limits if he or she is satisfied that the circumstances justify the extension. The Committee has recommended to the Commissioner that he extend time limits on a number of occasions and for a variety of reasons, including in situations where:

- unreasonable Force delays made the extension equitable (G-041, G-362);
- the Force declined to implement a Level I decision after the time limit for filing a Level II grievance had expired (G-106, G-204);
- significant confusion and misunderstanding occurred in the administration of the grievance by the Force (G-138, G-244);
- the Force left the impression that a decision was provisional, not determinative or that it may be reviewed (G-144, G-302);
- the advice or information given by the Level I Adjudicator related to a Grievor's Level II review rights was confusing or misleading (G-140, G-214, G-216), or the Level I decision was sufficiently confusing that it led to the delay (G-270);
- the failure to file within the time limit was not within the Grievor's control, such as where a SRR undertook to file the form for the Grievor (G-232, G-375); and,
- there may be ambiguity in the interpretation of facts, and the case would serve as a test case on an important issue and it would be in the interests of all parties to have the matter decided on its merits (G-128).

d. 2007–08

As indicated in the introduction to this section, the questions of standing, time limits and extensions of time continued to be live issues before the Committee in 2007-08.

In G-423, the Committee found that the Grievor, who was seeking to have his duties modified in order to accommodate a disability, had standing to grieve. It reached this conclusion because the decision not to accommodate the Grievor was made in the administration of the affairs of the Force, had a personal impact on the Grievor and there were no alternate forms of redress. The Commissioner's decision is pending in this matter.

In G-419, the Level I Adjudicator held that the Grievor did not have standing to grieve the Force's refusal to investigate his harassment complaint as he was not prejudiced by that decision. The Committee disagreed with this conclusion, noting that the Grievor had a personal interest in how the Force dealt with his allegations, and therefore, he had standing.

Interestingly, the Committee also found that, in three grievances, the record was not sufficient to allow the Level I Adjudicator to make a finding with respect to standing. It recommended that the matters be returned to Level I in order to make the record complete (G-429, G-430, G-433).

The Committee also confirmed that it may be reasonable for a member to wait for written reasons prior to grieving, and that time limits will run from the date written reasons are delivered, as opposed to the date that a decision is communicated orally (G-420).

In all three of the cases where the Committee agreed with the Level I Adjudicator that the matter was out of time (G-412, G-413 and G-419), the Committee recommended that the Commissioner extend the time limits. G-412 and G-413 related to a dispute regarding buy-back of pension for members in job share arrangements, a largely female group. The Committee recommended the extension on the basis that the Force had not dealt with the part of the grievance involving discrimination. In G-419, the Grievor filed harassment complaints against six individuals. The Respondent refused to investigate all six, but delivered the decision with respect to two of the individuals days before the decision with respect to the other four. The Grievor was found to be within the time limit for the latter decision, but outside the time limit for the first decision. The Committee concluded that the confusion created by the decision being made in two parts warranted an extension. The Commissioner has not yet rendered a decision in these matters.

ii. Ensuring Procedural Fairness and Transparency

The Force is required to respect the duty to act fairly when deciding grievances. If this very important duty, commonly called procedural fairness, is not followed, then a decision taken may not stand. To be procedurally fair, the Force must generally ensure that a grievor is provided with notice, an opportunity to be heard, reasons that explain the decision and an unbiased decision-maker. From as early as G-002, the Committee has focused on helping the Force comply with its duty to act fairly and has made many findings and recommendations that have clarified how procedural fairness principles apply to the Force's grievance process. It has also discussed the subject of fairness in various articles, reports and speeches, which can be found on its Website.

"...management must take great care to ensure that it treats the complaint in a scrupulously fair and unbiased manner; part of this responsibility is to ensure the appearance of fairness..."

G-191

a. Notice and the Opportunity to be Heard

The rules of procedural fairness generally provide that parties whose rights will be affected by a decision must be informed of the case against them, and of the possible consequences that could arise as a result of the decision. Parties must also be given the chance to be heard.

In G-177, the Committee considered the Force's decision to stop a Member's pay without first letting the Member look at, and respond to, the written recommendation to suspend his pay. The Committee concluded that the Force committed an error of procedural fairness by not affording the Member the opportunity to examine and comment on the stoppage of pay recommendation. It also noted that, while the Member's ability to grieve and obtain disclosure of relevant material allowed the error to be corrected in this particular situation, the grievance procedure would not rectify such an error in all cases. The Commissioner did not discuss this issue in his decision, however he did allow the grievance on the merits.

In G-366, the Committee reviewed a Level I Adjudicator's decision to deny a travel claim grievance on the basis that it was untimely. The Adjudicator made that determination without first hearing arguments on the timeliness issue. The Committee found that, in accordance with procedural fairness, Adjudicators should hear parties on the issue of timeliness before deciding that a grievance is untimely. The Commissioner did not discuss this issue in her decision, but she followed the Committee's recommendation and allowed the grievance.

The Committee considered a similar matter in G-378. In that case, a Member grieved the Force's decision not to investigate her harassment complaint. The Level I Adjudicator dismissed her grievance on the basis that she did not have standing, without first allowing the parties to be heard on that issue. The Committee found that Adjudicators must hear parties on the issue of standing before dismissing a grievance on that basis. The Commissioner's decision in this matter is pending.

b. Sufficiency of Reasons

The *Act*, and procedural fairness, require Adjudicators to give reasons for their decisions. The provision of proper reasons is crucial in many respects. It establishes transparency and accountability in decision making. It helps decision makers weigh evidence and identify relevant considerations. It shows the parties that their arguments have been considered and understood. It also helps to guide future behaviour.

The Committee has found that Adjudicators are required to explain their reasons in a way that makes it clear why a decision was made. It is not enough to merely say that "after consulting with X, I find I cannot support..." (G-002, G-039). The Committee has also found that Adjudicators must provide full reasons for their decisions, since doing so allows for a meaningful review on appeal (G-353). The FCC has reinforced these important

principles in the RCMP context, for example, in *Muldoon v. Canada (Attorney General)* ([2004] FC 380).

In 2007–08, the Committee made a key finding that relates to the issue of providing sufficient reasons. The Commissioner's decision in this matter is pending.

In G-414, a Grievor argued that the Force's refusal to grant him leave without pay amounted to harassment. In denying the grievance, the Level I Adjudicator made various findings that were not supported with reasons. The Committee recommended that the Commissioner decide the matter instead of referring the Grievor back to Level I. It made that unusual recommendation because there had been a long delay; the parties had been given a full opportunity to present their positions and fairness demanded that the final decision not be further delayed.

c. Bias

The notion of bias, whether real or perceived, is of particular concern in situations where the rights of individuals are being decided. The law is clear that it is not enough that a decision-maker be impartial; he or she must also appear to be impartial. As the old saying goes, justice must not only be done, but it must also be seen to be done. Even where decision-makers may feel that they could proceed in an unbiased and fair manner, they should consider excusing themselves from a case if there is any issue that would raise the appearance that they could not be objective. The appearance of impartiality is necessary in order to maintain public confidence in the decision-making process.

In D-055, the Committee adopted the test for reasonable apprehension of bias, as set out by the SCC: "whether a reasonably informed bystander could reasonably perceive bias on the part of an adjudicator."

In G-191, the Committee explained that the Force's harassment complaint process must appear to be fair if it is to be successful. It therefore recommended that the Force use investigators and decision-makers who are independent from the events and parties involved in harassment complaints, especially in cases where there are subordinate-superior relationships that might call into question the appearance of objectivity. The Commissioner agreed with the Committee. In G-377, the Committee stressed the importance of having objective parties investigate harassment complaints. At year-end, a decision by the Commissioner had not yet been rendered

In G-233, the Committee considered whether or not a Health Services Officer ("HSO") should have been involved in making a decision on a Grievor's medical profile given that the Grievor had once accused him of harassment. It found that a reasonable apprehension of bias was the proper test to determine if the HSO should have been involved in the process, given the implications of the decision on the Grievor's career. The Committee concluded that the HSO's involvement tainted the decision-making process. The Commissioner disagreed. He felt that the HSO's integrity and professionalism had been questioned without supporting evidence.

In 2007–08, the Committee emphasized that Treasury Board's Policy on the *Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace* requires delegated managers to be impartial in any harassment complaint process in which they are involved. It explained that such impartiality is a key part of the duty to act fairly (G-417). The Commissioner's decision in this case is pending.

d. Disclosure

Making disclosure available helps ensure that parties have relevant materials and can address issues based on complete information. This often results in better, more informed, decisions.

"The information...must be made available to members...[t]hese forms must not be confined to management use; these and other grievances must surely demonstrate to management the need for greater transparency in the process."

G-046

The *Act* requires the Force to grant a grievor access to any requested information under its control that is shown to be relevant, and reasonably required, to properly present a grievance. Force policy provides that once a grievor meets this low threshold, the onus will shift to the Force to provide the information requested. Note that disclosure obligations do not extend to information that could reasonably be expected to harm the defence of Canada or its allies; the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities; or law enforcement.

This issue is also addressed in the Committee's *Rules of Practice and Procedure*, which provide that when the Committee holds a hearing, any party to the matter may request that another party to the matter disclose a record. If the person to whom a request is made does not disclose the record in a reasonable time, (s)he may not be allowed to present it in evidence.

The Committee has found that grievors do not have to make access to information ("ATI") requests for information that they are entitled to receive under the disclosure process (G-350-352). It has also observed that the *Privacy Act* does not prevent the Force from giving a grievor documents that contain relevant personal information under its control. The Committee has commented that unnecessary personal information should be severed from a document before disclosure. The Commissioner has agreed with this position (G-380, G-394).

The Committee made numerous findings involving the issue of disclosure in 2007–08. The Commissioner's decisions in all of these cases are pending.

In G-405, the Committee found that the Early Resolution Phase may be more productive if a grievor is fully informed of all relevant information from the outset. It also suggested that, if a grievor asks for disclosure before any Early Resolution meeting, a Respondent should try to respond to the request.

In G-412 and G-413, pay equity grievances relating to job sharing benefits, the Level I Adjudicator denied the Grievors' request for disclosure of several documents, including copies of federal legislation and policy, research materials, minutes, study results and recommendations concerning job sharing in the Force. The Committee found that the Force did not have to disclose copies of documents that were already accessible to the Grievors through the Internet, such as federal legislation and policies. However, it noted that the Force should disclose the other requested documents, if they existed, since those materials would be related to the relevant issue of whether the Force had engaged in unlawful discrimination.

In G-414, the Grievor and the Force disagreed about what should be made available through the disclosure process. The Grievor ultimately filed an ATI request for certain documents, and continued seeking disclosure. The Force subsequently provided the requested materials to the Grievor through the ATI route. The Committee re-emphasized an earlier finding that grievors should not have to make ATI requests to obtain relevant and reasonably required documents. Yet it found that since the Grievor actually received the materials that he had sought through the ATI process, any prejudice that may have been caused by a lack of disclosure was offset.

In G-417, the Committee a found that the failure of the Respondent to provide all of the documentation identified by the Level I Adjudicator as relevant breached the duty to act fairly. The Committee recommended that the matter be returned to a new Delegated Manager to be dealt with in accordance with policy.

iii. Ensuring a Quality Workplace

A healthy workplace is critical to retaining and attracting top-quality talent. A significant element in creating a healthy, dynamic work environment is the prevention of harassment and discrimination. Further, health and safety standards and policies are necessary to promote safe, healthy, cooperative and productive workplaces for the benefit of the Force, its membership and the public. Finally, where issues arise, the organization must have a robust accountability structure that reflects the underlying purposes and values of maintaining a quality work environment.

The Committee has considered numerous cases over the last 20 years dealing with discrimination

claims, the investig... on of harassment complaints, harassment in the workplace, and occupational health and safety issues. Some of the more significant cases are discussed below.

a. Discrimination

Discrimination generally means treating people differently or negatively without a proper reason. It can harm personal dignity, and sometimes break the law. The *Canadian Human Rights Act* ("*CHRA*") protects against discrimination on the grounds of race, origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability and conviction for which a pardon has not been granted. Treasury Board and RCMP policy set out the Force's obligations to comply with the *CHRA* and to provide a work environment free of "any form of discrimination". The Committee has written articles on the subject of discrimination, which can be found on its Website. The Committee has also made many findings and recommendations that have helped the Force take steps to achieve its goal of a discrimination-free workplace.

a.1 Sexual Orientation

In G-184, a Member who was in a same-sex relationship grieved the refusal of compassionate leave to care for her common-law partner. She argued that such a denial was discriminatory on the basis of sexual orientation. The grievance turned on the interpretation of a Force policy that permitted members to take compassionate leave to care for a "spouse/common law partner". The Force was not sure how to construe that particular term given that it was not defined in the policy. The Committee recommended that the grievance be allowed. It found that Canadian human rights law required the RCMP to interpret the term in a way that was not discriminatory. The Commissioner agreed. Force policy now expressly provides that a member's "spouse" may include "a same-sex partner" for the purpose of taking compassionate leave.

a.2 Disability

In G-266 and G-267, the Committee considered the issue of medical discharge and the 'bona fide occupational requirement' ("BFOR"). It observed that a recent SCC decision had changed the test for establishing a BFOR. The new test imposed a higher standard on the duty to accommodate by requiring the Force to prove that it would face undue hardship if it accommodated a disabled member's needs. The Committee found that the Force's process for accommodating disabled members fell short of the new standard. The Commissioner agreed. The Force merged the new standard into existing policy.

a.3 Marital Status

In G-280, the Committee considered if a Grievor's accommodation expense claim should have been denied on the ground that the Grievor did not share accommodations with his spouse, who was also a member. Although the Committee found the grievance to be untimely, it added that if the Commissioner chose to retroactively extend the deadline for filing the grievance, he ought to hold that the Grievor and his spouse should not have been compelled to share accommodations just because they were married to each other. The Committee felt that the couple was entitled to be treated the same as any other members, none of whom were forced to share accommodations. The Commissioner denied the grievance because it was untimely.

a.4 Age

In G-325, a Member grieved the refusal of his application for an extension of service. The Committee grappled with the question of whether the law still permitted the RCMP to enforce a mandatory retirement regulation. It provided the Commissioner with an extensive analysis of the issue. The Commissioner believed that the matter would be more properly debated outside the context of the grievance process. He therefore decided to presume that the mandatory retirement regulation was valid, and determine the grievance on the merits. The Committee continues to closely monitor legal trends concerning this live issue.

a.5 2007-08

The Committee recently reviewed grievances involving an important pay equity matter. In G-412 and G-413, it was asked to consider the issue of whether job-sharing members should be permitted to buy back pension contributions for hours they had not worked, up to that of full-time employment. The Grievors, who were female, claimed to be discriminated against because they were being

treated differently than members working full-time or on various types of leave. In assessing the grievances, the Committee noted that the Force had not addressed the Grievors' discrimination complaints. It therefore recommended that the Commissioner order a full review, and that the Force apply the over-arching principles in Canadian human rights law and Force policy when performing its review.

The Committee also recently clarified that the RCMP must provide evidence in order to demonstrate that it is impossible to accommodate a disabled member short of undue hardship (G-423). It further recommended that the Force review its process for establishing medical standards to ensure that they are developed in harmony with Canadian human rights principles (G-427). The Commissioner's decisions in these cases are pending.

b. Harassment

Over the last few years the Committee has seen an increase in harassment cases, as a percentage of grievance referrals, as demonstrated in the below table.

Year	Findings and Recommendations Issued	Initiated by		Committee's Recommendation
		Female	Male	
1999–2000	2	1	1	Both to allow.
2000–2001	2	1	1	One to allow (female initiated, sexual harassment); one to deny.
2001–2002	0	0	0	n/a
2002–2003	2	0	2	Both to deny, but statement made in one regarding fact that entitled to have it investigated, but was not, due to time frame.
2003–2004	11	2	9	All to deny, though issues of standing and merits raised. Five grievances brought by three members accused of harassment.
2004–2005	4	1	3	All to deny, though merits and standing issue raised as well as issue with harassment procedure and choice of investigator.
2005–2006	9	1	8	Two to allow on refusal to investigate; six to deny, though issues regarding standing and disclosure raised; one inadmissible.
2006–2007	11	2	9	Ten to allow (five on basis Level I erred on a preliminary issue, and five for failure to follow policy). Of the ten to allow, five sent back to resume grievance process or for harassment investigation. One to deny on basis Grievor had not met onus. Four grievances brought by two members accused of harassment.
2007-08	10	1	9	Nine to allow (four on basis of error in investigation/process, four on basis of errors at Level I, one as premature at Level II). One grievance denied on the merits. Two grievances were filed by members accused of harassment.

b.1 Harassment: Procedural cases

The Committee has traditionally reviewed the harassment complaints process in an expansive fashion, rejecting limitations that would deprive members of access to remedies for harassment or interfere with the right to procedural fairness.

For example, in G-216, the Level I Adjudicator rejected a complaint related to abuse of authority on the basis that abuse of authority was not included in the then existing Force policy on harassment. The Committee concluded that the Treasury Board policy included reference to abuse of authority, and the internal Force policy could not override the Treasury Board policy. The Committee found that the Grievor had suffered harassment. The Commissioner agreed.

The Committee has also taken a strong stand with respect to the needs to fully investigate harassment complaints and ensure compliance with the policy requirements related to process.

In G-251, the Delegated Manager declined to investigate a harassment complaint and based his decision that the complaint was unfounded on the written complaint alone. The Committee concluded that Treasury Board policy required the Force to conduct an investigation into every harassment complaint, except in rare cases where it is simply inconceivable that a full investigation would lead to a conclusion that harassment had occurred. The Acting Commissioner agreed.

The above conclusion was expanded upon in 2005 in G-362. There the Committee concluded that a harassment investigation was required and that the Delegated Manager was not entitled to rely exclusively on the material submitted by the Member in coming to his decision. As well, the Committee found that the fact that other avenues for recourse existed was not a reason to reject the harassment complaint. Finally, the Committee indicated that the fact that one or both parties had subsequently been transferred did not remove the requirement to investigate. The Commissioner agreed.

The Committee has also rejected the conclusion that no investigation is required where the allegations were mostly workplace conflict issues. The Committee concluded that where the allegations are related to administrative decisions, this in itself does not rule out the possibility of harassment, because abuse of authority can be made up of administrative decisions. The Commissioner agreed (G-382).

b.2 Harassment Complaint Determinations

The Committee has also reviewed cases to assess whether harassment had actually occurred in order to assist the Force in its goal of providing a respectful, harassment-free workplace.

> *"What happened to the Grievor was terribly wrong and it ought not have taken 18 months to correct it. He may not have been harassed but he was certainly not treated with the dignity and respect that he deserved from his employer."*
>
> G-268

The Committee has rejected the conclusion that harassing behaviour must be intentional in nature to qualify as harassment under the policies. For example, in G-235, the Committee found that the conclusion of a harassment complaint investigation—that the evidence did not establish deliberately harassing behaviour on the part of the accused harasser—was incorrect. Rather, the Committee explained, the correct test is whether the actions amounted to improper conduct, which was offensive to the Grievor, and which the accused harasser ought to have known would be unwelcome.

The Committee expanded on that principle in G-253. Again, a harassment complaint was rejected on the basis that the evidence did not disclose an intention to harass. The Committee concluded that subjective intention was not the benchmark, rather the improper conduct must be assessed on the basis of whether the accused harasser should have known that the comment amounted to harassment.

In both cases, the Committee recommended that the Commissioner find that one, some or all of the allegations of harassment were established. In both cases, the Commissioner agreed.

The Committee has also required that the assessment of whether the conduct is unwelcome must be maintained from an objective, as well as subjective, point of view, and has found that not all unwelcome conduct will amount to harassment.

In G-270, the Grievor objected to his removal from an Emergency Response Team (ERT). The Committee concluded that the accused harasser had failed to follow the conventional process, but that he had not breached any formal requirement for removal from the ERT and the action was a legitimate exercise of managerial discretion, not an abuse of authority.

In G-354-356, the Grievor claimed that three members had conspired against him to ensure that he failed a training program. The Committee concluded that there was insufficient evidence to establish that the three members had colluded against the Grievor. It also found that their conduct, taken from the perspective of a reasonable person, would not be considered offensive.

The Committee recommended that both grievances be denied. The Commissioner agreed.

b.3 2007-08

2007-08 continued the trend of an increased number of referrals to the Committee of harassment grievances. Of the findings and recommendations in grievance matters issued in the last year, almost 45% of the files involved harassment complaints or harassment complaint process issues.

Of particular note, the Committee has provided guidance with respect to the amount of information which must be shared with members who are accused of harassing behaviour, including sufficient details of the allegations to allow the member to properly respond, and, ideally, copies of witness statements and the draft investigation report. A failure to provide adequate information may result in the decision resulting from the harassment investigation being overturned (G-416). The Commissioner's decision in this matter is pending.

The Committee also reaffirmed the policy requirement for holding an investigation unless it is inconceivable that the full investigation would show that harassment had occurred (G-420: Commissioner's decision pending).

c. Occupational Health and Safety:

The Committee has also considered questions related to a range of issues concerning occupational health and safety, including proper equipment, the acceptable standard of accommodations and the adequacy of meals provided to members on special duty.

In addition to providing findings and recommendations on occupational health and safety issues, the Committee published a comprehensive discussion paper entitled "Occupational Health and Safety— An Employer Perspective". This paper is available on the Committee's Website at http://www.erc-cee.gc.ca/Discussion/english/eDP9.htm.

c.1 Equipment

In G-107, the Grievor, a member of a maintenance unit, objected to the Force's failure to provide safety footwear or, in the alternative, to reimburse members for the full cost of safety footwear. During the course of the grievance, the Force agreed to reimburse the full amount of the cost of the safety footwear. However, the Grievor maintained his right to be provided with the actual footwear. The Committee concluded that the Grievor's safety concerns had been adequately addressed by the reimbursement and recommended that the grievance be denied. The Commissioner agreed.

Conversely, in G-245, the Grievor submitted a claim for reimbursement of prescription sunglasses to combat light sensitivity that he experienced while he was on patrol. The Force denied the claim on the basis that the RCMP Health Services Program did not provide for the reimbursement. The Committee, while indicating that it was not within its mandate to interpret the RCMP medical and dental programs, concluded that the Treasury Board and RCMP policies on occupational exposure to sunlight allowed for reimbursement up to $25. The Acting Commissioner agreed.

c.2 Accommodation and Meals

In G-301, the Grievor was on extended travel status for the purpose of conducting an investigation. Due to the cost of hotel facilities, the Grievor was ordered to reside in a Force-owned facility which had no phones or televisions in the rooms,

no daily cleaning or linen service and shared shower and toilet facilities. The Committee concluded that the accommodation did not meet the minimum standard of "comfortable and of good quality" as per the applicable Treasury Board policy, nor did it meet the Administration Manual's minimum requirements as "suitable police quarters". The Commissioner agreed and allowed the grievance.

The question of suitable accommodation and meals was also raised in a series of grievances resulting from the G-8 summit in Kananaskis, Alberta. The Committee concluded that some Grievors had not met the onus of establishing that their accommodations and/or meals were substandard (G-387; G-388; G-393). However, in other grievances, the Committee concluded that the accommodation, meals, or both, failed to meet the minimum standards.

On the issue of the adequacy of the accommodations, while acknowledging that the unique circumstances in Kananaskis warranted having members stay in non-commercial accommodation, the Committee concluded that some accommodations failed to meet the Treasury Board minimum of "comfortable and of good quality", including:

- overcrowded accommodations, (G-388; G-395; G-396);
- inadequate toilet facilities (G-388; G-389; G-395; G-396);
- excessively hot and dirty environment (G-389);
- inappropriate and disruptive level of noise (G-389; G-391; G-395; G-396); and,
- rooms/accommodations not properly cleaned (G-391).

On the issue of the adequacy of the meals provided, the Committee noted that there were few specifics contained in the Treasury Board policy related to the minimum standards for meals. However, the Committee concluded that some basic minimum standards were not respected, including the failure to provide three meals per day (G-391); the failure to provide any hot meals over the course of six days (G-393; G-395) and the provision of only military rations, with no fresh food for an extended period of time (G-396).

iv. Recommendations for Policy Reviews

In addition to providing individual grievors with findings and recommendations on their specific case, the Committee, from time to time, has identified more systemic issues or problems and has provided the Commissioner with recommendations for broader policy reviews.

a. Suspension Without Pay

The Committee had concerns that the Regulations establishing when a member may be suspended without pay amounted to an illegal sub-delegation of Treasury Board's authority to make Regulations on this subject (G-318, G-319, G-320, G-328, G-342, G-353, G-359). While he declined to address the question of whether the Regulations were valid or not, the Commissioner acknowledged that the validity of the Regulations was a live issue and ordered a complete review (G-342). This issue has since been settled by decisions of the FCC (2006 FC 1531) and the Federal Court of Appeal ("FCA") (2007 FCA 332).

b. Duty to Accommodate Disabled Members

The Committee's analysis on the issue of accommodation for disabled members, including its review of recent and significant SCC case law, led the Commissioner to review the issue and conclude that the Force, while incorporating some of the principles of accommodation into its practices, was not meeting the legal requirements. As a result, he ordered a full policy review, including a consultation with the Staff Relations Representatives (G-266, G-267).

c. Isolated Post Transfers versus Retirement Moves

More recently, in G-369, the Committee noted some confusion about the interplay between the Force policy on the entitlement to a retirement move at Force expense and the relocation provision of Treasury Board's *Isolated Post Directive*. The Committee recommended that the Commissioner consider a review of this issue. In February 2008, the Commissioner ordered a full review of the interaction between these two policies.

d. Operational Planning Consultation

In G-388, G-391 and G-393, all G-8 grievances, the Grievors requested that the process for planning major security operations be reviewed in the context of the adequacy of the accommodation and meals provided to members. While the Chair did not recommend this review, she did recommend that the Grievors be invited to participate if one was held. The Commissioner's decisions in G-391 and G-393 are pending. In G-388, the Commissioner instructed the Director of Professional Standards and External Review Directorate to make a vetted version of her grievance decision available to National Headquarters Major Events for future planning purposes.

e. Entitlement on Travel Status

In G-375, the Committee recommended that the Commissioner order a review of the Treasury Board and Force policies on travel expenses as well as the Treasury Board Minutes on travel for RCMP members, as there was uncertainty and confusion regarding their application and contradiction, and inconsistencies existed which required correction (see also G-376).

In 2007-08, a similar issue arose in G-432. The Grievor was transferred, but grieved the transfer. He was ordered to report to the new post, a five-hour drive away from his substantive posting and he sought overtime for the time spent travelling each week between his residence and the new post. The Committee concluded that the grievance had not been filed within the time limits. However, it also recommended that the Commissioner undertake a review of the issue of compensation for travel time with the view of providing clearer and more comprehensive policy direction on the issue.

At year-end, a decision by the Commissioner had not yet been rendered in these cases.

f. Transfer Allowances

In G-383, the Committee recommended to the Commissioner that he consider ordering a review of the various policies that touch on transfer allowances to confirm the status of older Treasury Board Minutes, to establish a clearer framework for assessing claims related to the transfer allowance, and to recommend changes to the applicable policies to address existing contradictions and inconsistencies. The Commissioner's decision is pending.

C: Discipline

The Committee's mandate in the area of discipline pertains to the review of formal disciplinary matters. These are typically cases that arise from allegations of more serious violations of the *Code of Conduct*. Part IV of the *Act* describes disciplinary processes and sanctions for members of the RCMP who are found to be in violation of the *Code of Conduct*. In cases of formal discipline, the matter is referred to an adjudication board ("Board"), which holds a hearing to determine if a member has violated the *Code of Conduct*, and if so, what sanction should be imposed. The Board's decision can be appealed to the Commissioner of the RCMP, and the appeal is then referred to the Committee.

Disciplinary appeals examined by the Committee have raised a multitude of issues of significant importance to members over the years. Among these issues, the Committee has examined the scope of section 43(8) of the *Act*, which states that disciplinary hearings cannot be initiated against a member after one year from the date the contravention and the identity of the member became known to the Appropriate Officer ("AO"), and has helped to clarify the meaning of that section. The Committee has also addressed many procedural fairness issues to ensure that members receive fair hearings in disciplinary matters.

The Committee has also commented on whether various types of conduct amounted to *Code of Conduct* violations. For instance, it has examined appeals regarding findings that members had violated the *Code of Conduct* by disclosing sensitive information. In those cases, the Committee interpreted the scope of the "whistle-blower" defence, which allows public servants to disclose information, if certain criteria are met. The Committee has also issued findings and recommendations pertaining to the analysis of whether a member has used excessive force in the course of his or her duties. A further example is the Committee's interpretation of the extent to which

allegations of "disgraceful conduct" may target a member's off-duty behaviour.

Finally, the appropriate sanction to be imposed, once a member has been found to contravene the *Code of Conduct*, has often been at issue in appeals before the Committee. In those cases, the Committee has emphasized the principle that the RCMP disciplinary system should be one which, at its core, seeks to correct and rehabilitate members, except in those cases where misconduct is simply too fundamentally opposed to what is expected of police officers for there to be a continued viable employment relationship.

i. Ensuring Compliance with the *Act*

Section 43(8) of the *Act* establishes the limitations for initiating a formal disciplinary hearing. It states that an AO cannot initiate a hearing after one year from the date that the contravention and the identity of the member became known to the AO. The purpose of the limitation period, as stated by the FCA in *Thériault v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)* ([2006] FCJ No. 169 (D-082)), is to enable members to mount a defence which could be compromised by undue delay, and to reconcile "the need to protect the public and the credibility of the institution with that of providing fair treatment for its members and persons involved in it".

Proper interpretation of this section is critically important as the Force cannot legally subject a member to formal discipline, and possibly cause the member to lose his or her career, if s.43(8) is not complied with.

Over the years, s.43(8) has proved to be difficult to apply. The Committee continues to strive for fair interpretations and applications of the provision, and has suggested improvements to the definition of the limitation period. One of the most common issues raised in disciplinary appeals has been whether or not the Force complied with s.43(8), and thus whether the hearing could be held. The Committee has helped to clarify the s.43(8) requirements by addressing a number of issues concerning the proper interpretation and application of the provision, such as who is the "AO"; whether the section requires that the AO have actual knowledge of the contravention; how much detail the AO must know; and who has the burden of proving that the limitation period has been respected. The FCA, through its decision in *Thériault* (D-082), confirmed a number of the Committee's findings and recommendations in this area.

In its recent presentation to the *Brown Task Force*, the Committee suggested that s.43(8) be amended to make it easier to objectively determine when the time limit begins to run, and to permit applications for transparently extending the limitation period, where necessary. The *Brown Task Force* report did not adopt this suggestion, but it did advocate for a shorter process.

a. Who is the "Appropriate Officer"?

In D-039, the Member argued that the term "Appropriate Officer" should be interpreted as referring to Force management in general, and not just to the CO. The Board reasoned that because only the AO has the power to initiate a hearing, the term "Appropriate Officer" must be interpreted only as the CO, and not as other representatives of Force management. The Committee and the Commissioner agreed with this reasoning.

Although this interpretation continued to be applied, it also continued to be challenged. The issue was finally put to rest in D-082, where a Superintendent, who had prior knowledge of a member's alleged misconduct, became the Acting AO on several brief occasions. The Member argued that the s.43(8) limitation period commenced as soon as the Superintendent occupied the Acting AO position. The Committee and the Commissioner disagreed.

The FCC found that the Acting AO did not have sufficient knowledge to initiate a hearing. However, it held that it did not matter whether the person occupying the duties of the AO was the permanent, interim, or acting AO. The FCA agreed with this principle, but found that the Superintendent did have sufficient knowledge to initiate the hearing.

b. Does s.43(8) Require that the AO Have Actual Knowledge?

A few cases have raised the question of whether, to commence the limitation period, the AO must actually possess knowledge of the contravention and the member's identity, or if it is sufficient that the AO's subordinates have that knowledge.

In D-090, the AO initiated a hearing one day after acquiring the requisite knowledge to do so. The Board nevertheless ruled that the AO failed to initiate the hearing in time because the AO "should have been informed" of the allegations 18 months earlier when a criminal investigation had been ordered. Although the Committee agreed that the AO should have been informed earlier, it stated that the Board's outrage at the 18-month delay did not allow it to disregard the evidence of the date on which the AO actually acquired the knowledge. The Commissioner agreed that the limitation period runs from the time when the AO acquires actual knowledge, and not from when the AO ought to have known.

In D-082 (*Thériault*), the Committee and the Commissioner agreed with the Board's statement that, to start the limitation period, the required knowledge must be acquired by the person occupying the position of the AO. The FCA confirmed this interpretation and stated that knowledge by third parties, even if they are the AO's subordinates, will not trigger the start of the limitation period.

c. What Degree of Knowledge is Sufficient to Start the Limitation Period?

Another common question concerns the amount of knowledge the AO must have before the limitation period is triggered. In D-052, the Committee stated that an AO has sufficient knowledge to trigger the limitation period once he or she has been informed of the main information upon which an allegation is based. The Commissioner agreed with this interpretation. The Committee expanded on it in D-082, explaining that an AO does not need the results of a completed investigative report to initiate the disciplinary process. The FCA confirmed this interpretation, and clarified that an AO will have satisfactory knowledge when (s)he has "sufficient credible and persuasive information about the components of the alleged contravention and the identity of its perpetrator to reasonably believe that the contravention was committed and that the person to whom it is attributed was its perpetrator".

d. Onus

Proof of the date on which the AO acquired the required knowledge is key to determining whether the limitation period has been respected and a hearing can proceed. Section 43(9) of the *Act* permits an AO to prove the date on which he or she acquired the requisite knowledge by signing a certificate attesting to the date. The Committee recently clarified the issue of who has the burden of proving the date.

In D-098, the AO did not tender a s.43(9) certificate at the hearing, and the Member argued that the hearing had not been initiated in time. The AO could not confirm when he had first become aware of the contraventions and the Member's identity. In addition, there was some evidence that the time limit may have expired. The Board found that the Member was responsible for proving the date on which the AO acquired the required knowledge.

The Committee found that where no s.43(9) certificate is tendered, there is no presumption that the limitation period has been met. Thus, the AO has the burden of providing other evidence to prove that the limitation period has been respected. Since the AO did not provide such evidence in this case, the Commissioner followed the Committee's recommendation, allowed the Member's appeal and dismissed the allegations.

Section 43(9) creates a presumption that, without evidence to the contrary, the AO's certificate is proof of the date on which the AO became aware of the alleged breach and the Member's identity. Therefore, if a member wishes to dispute the date on the certificate, the member must provide evidence that the AO acquired the knowledge more than one year before the hearing was initiated.

In D-052, there was some evidence that the AO knew of the alleged violations before the date on the AO's certificate. The Board held that the AO had not complied with the limitation period. The

Committee and the Commissioner agreed that the evidence displaced the presumption created by the certificate. The Committee clarified that if a member presents some evidence to the contrary, the presumption no longer applies, and the Board must determine whether the limitation period was respected by the usual procedure of considering the evidence at its disposal.

In D-054, the Member tendered an affidavit of the former CO, who attested that he had knowledge of the alleged breaches well over a year before the disciplinary hearing was initiated. The Committee found, and the Commissioner agreed, that the Board was correct to hold that this evidence displaced the presumption created by the current AO's certificate.

If a member has introduced evidence to the contrary, the next logical question is: what can an AO do to prove that the date on the certificate is, indeed, correct? In D-075, the Member introduced evidence at the hearing that contradicted the AO's certificate. The Board stated that it considered the Member's evidence to be of equal weight to the AO's certificate. The Board found that the hearing had not been initiated in time, and the AO appealed its decision. The Committee agreed with the Board and clarified that when evidence to the contrary is introduced, the burden then shifts back to the AO, as the party who initiated the proceedings, to prove that the information relied on to prepare the certificate was factually correct.

e. What Constitutes "Evidence to the Contrary"?

The Committee has also addressed the question of what type of evidence is required to rebut the presumption that the date on the AO's certificate is accurate. In D-075, the Committee explained that "evidence to the contrary" is any credible evidence that the AO learned of the alleged misconduct on an earlier date than that indicated by the certificate, whether or not such contrary evidence is considered to be of higher probative value than the certificate.

f. Abuse of Process

As an alternative to arguing that the s.43(8) limitation period was not respected, members have also contended that the Force abused the disciplinary process by intentionally not informing the AO of the alleged misconduct so as to delay the start of the limitation period. The Committee has considered whether proceedings against a member constituted an abuse of process, even though the hearing had been initiated in time.

In D-100, the Member sought a stay of proceedings due to abuse of process caused by, among other things, delay. The MR submitted that the Representative ("AOR") deliberately withheld information from the AO for 11 months so as to delay triggering the limitation period, and that as a result, key evidence was lost, and witnesses' memories faded. Although the Board found that there had not been a deliberate withholding of information, it held that the 11-month delay was an abuse of process. The Committee observed that there was no direct evidence that the Member suffered any prejudice as a result of the delay. The Committee relied on the SCC's decision in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)* ((2000) 2SCR 307) ("*Blencoe*"), where it stated that delay, in itself, is not sufficient to find an abuse of process. The Commissioner agreed.

Similarly, in D-105, the Member sought a stay of proceedings for abuse of process caused by delay. The Member alleged that the AOR's delay in advising the AO of the contravention affected the Member's ability to make full answer and defence. The Board did not agree that the AOR's delay in informing the AO amounted to an abuse of process. It also found that the hearing had been initiated within 10 months and was therefore in time. However, the Board went on to find that the 10-month delay, in and of itself, constituted an abuse of process, and stayed the proceedings. The AO appealed the Board's decision. The Committee found that the Board's decision was contrary to the direction in *Blencoe* that "delay, without more, will not warrant a stay of proceedings as an abuse of process". The Committee acknowledged that there may be situations were an abuse of process exists even though the limitation period has been respected. However, because the facts in that case

did not establish any abuse of process, the Committee recommended that the Board's decision be reversed, and that the matter be returned for adjudication. The Commissioner's decision in this matter is pending.

ii. Ensuring Fair Hearings

Adjudication boards have a duty to act fairly. This requires that members be notified of the case against them and be given an opportunity to respond. One of the purposes of the Committee's independent and impartial review of disciplinary appeals is to ensure that members receive procedurally fair hearings. This helps to maintain confidence in the disciplinary process. The FCA recognized the need for a high standard of justice, particularly when officers may be facing dismissal, in the case of *Jaworksi v. Canada (Attorney General)* ([2000] FCJ No. 643 (D-047)).

> *"...the ultimate objective in ensuring fairness at the hearing must be kept in mind."*
>
> D-037

The Committee is dedicated to ensuring that hearings are conducted fairly, and that the disciplinary process is reliable and transparent. Through its independent and impartial reviews, the Committee continues to be committed to maintaining a high standard of justice within the RCMP disciplinary system.

In striving for this high standard of justice, the Committee has addressed a number of procedural fairness issues over the years to ensure that members received adequate notice of the allegations and particulars; that both parties had the opportunity to be present and heard at the hearing; that the Board was independent and impartial; that the Board based its decision solely on the evidence before it; and that the Board provided adequate reasons for its decision.

a. Adequate Notice of Allegations and Particulars

Fairness requires that members receive adequate notice of their alleged contravention(s). The particulars as described in the Notice of Hearing into the alleged contravention(s) will make up the "four corners" of the alleged misconduct. In addition, it requires that the hearing and the Board's decision be restricted to those "four corners".

In D-083, the Board found evidence of other acts of disgraceful conduct, but it was also of the view that none of the particulars, as specified in the Notice of Hearing, had been established. Nonetheless, it found that disgraceful conduct had been established. The Committee noted that s.43(6) of the *Act* requires that a statement of particulars in a Notice of Hearing contain "sufficient details" of the allegation to ensure that the member can "prepare a defence and direct it to the occasion and events indicated". In addition, s.45.12(1) limits the Board's jurisdiction to determining whether or not each allegation contained in the Notice of Hearing is established. The Committee held that the Board exceeded its jurisdiction by relying on facts that were neither described in the particulars, nor relied on by the AO to support the allegation.

The Commissioner disagreed. On judicial review to the FCC, the Court agreed with the Committee's findings. The FCA also agreed with the Committee. The FCA noted that the *Act* contains onerous requirements for providing sufficient notice and particulars, and that Boards and the Commissioner should not base their decisions on findings that are outside of the specified particulars (*Gill v. Canada (Attorney General)*, [2007] FCJ No. 1241).

b. Requests for Adjournments/ Right to Be Present

Another aspect of fairness is a party's right to be present throughout the hearing, although this is not an absolute right. A party may request an adjournment, however there is no "right" to an adjournment, even if both parties agree to one. Rather, adjournments are granted at the Board's discretion. The Committee has sought to ensure that, when deciding to grant or deny requests for

adjournments, Boards give paramount consideration to safeguarding the fairness of the hearing.

In D-101, after receiving testimony from the Member's doctor, the Board adjourned the hearing for four months because the Member was medically unfit to participate. Before the next scheduled hearing date, the Member's counsel requested a second adjournment because the Member was still awaiting treatment. The Board was of the view that the Member had not followed through with the required treatment, and denied the request. The Board held the hearing without the Member or his counsel present, and found that the allegations were established. Although the AO was not seeking dismissal, the Board ordered that the Member be dismissed.

The Committee found that the Board's conclusion that the Member had not followed through with treatment was based on unsworn emails and documents, contrary to the requirement that all testimony be given under oath or affirmation. The Committee emphasized the fundamental importance of the right of a party to be present at a disciplinary hearing, and noted that fairness is the paramount consideration when responding to a request for adjournment on the basis of illness. The Committee found that the Board unfairly deprived the Member of the opportunity to be present and defend himself. The Commissioner agreed with the Committee's recommendation, and referred the matter back to a differently constituted Board for a hearing.

c. Right to Be Heard

Parties have a right to be heard before a Board renders its decision. The Committee has ensured that parties and Boards understand that this right includes the right to be heard not only on the allegation portion of the hearing, but also on the sanction portion of the hearing.

In D-015, the AO reduced the original sanction sought from a dismissal to a reprimand and forfeiture of three days' pay. The Member admitted the allegation, and the Board held a sanction hearing. In its decision, the Board stated that it "wrestled" with the issue of whether the Member should remain in the Force, and imposed a sanction of a reprimand and forfeiture of 10 days' pay. The Committee relied on the Ontario Court of Appeal's decision in *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie*((1989), 37 Admin.L.R. 119) for the principle that, if a Board seeks to impose a sanction greater than that proposed by the parties, it must first give the parties an opportunity to make submissions on the greater sanction being contemplated. Because the Board failed to do that, the Committee found that it breached the Member's right to be heard. The Commissioner agreed and varied the sanction to a reprimand and forfeiture of three days' pay.

In D-061, the parties made a joint submission for a sanction of a reprimand and forfeiture of five days' pay. The Member was not present at the sanction hearing because he was at the hospital with his child who was undergoing cancer tests. However, because the Board considered the misconduct to be very serious, it wished to hear witnesses on sanction. The Board offered to adjourn the hearing for a while so that the Member could testify. Two hours later, the hearing resumed. The Member and his line supervisor testified, and the parties argued that their joint submission on sanction was reasonable. The Board ordered the Member to resign.

> *"While the Board has more flexibility than a court in terms of the evidence it is allowed to hear, there are still limits. The evidence adduced must be relevant and deemed fit in order to be admissible. As well, procedures must be fair."*
>
> D-100

The Committee found that the Board violated the Member's right to be heard and to make full answer and defence. First, the Board did not clearly notify the parties that it intended to reject their joint submission, or that it was considering a sanction as severe as an order to resign. Second, the short notice given by the Board did not provide the parties with sufficient opportunity to prepare. Third, the inadequacies of notice

deprived the parties of a meaningful opportunity to be heard. The Committee found that the Board should have properly notified the parties and adjourned the hearing for at least a few weeks to permit the parties adequate time to prepare. The Commissioner agreed, set aside the Board's order for resignation, and imposed a sanction of a reprimand and forfeiture of 10 days' pay.

d. Submissions

The right to be heard includes the right to make submissions and arguments in favour of one's case. The Committee has sought to ensure that submissions are made fairly, and do not introduce facts that were not raised in evidence.

In D-095/096, the Members argued that they did not get a fair hearing because the AOR tendered evidence in his submissions that the AO had lost confidence in them. The Committee noted that s.10 of the *Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)* (SOR 88/367, as amended) requires that all testimony be given under oath or affirmation. The Committee found that, because the AO did not testify at the hearing, the AOR should not have introduced the AO's opinion during submissions. The Committee stated that it is a general rule of fairness that parties should not introduce any facts in their submissions that have not been introduced as evidence. The Commissioner agreed that AORs should limit their submissions to facts for which there is an evidentiary basis.

iii. The "Whistle-blower" Defence

Public servants, including police officers, owe a duty of loyalty to the Crown. This duty includes the obligation to refrain from criticising the employer and the obligation to keep confidential information private. An exception to this duty is known as "the whistle-blower defence". This allows public servants to comment publicly or disclose information in circumstances where the government is engaged in illegal activity; a government policy endangers life, health or safety; and the comment or disclosure does not affect the employees' ability to perform their duties. Also, as a general rule, public servants must try to resolve matters internally before going public.

The Committee has made Findings and Recommendations in two high-profile discipline appeals involving the "whistle-blower" defence; the cases of *Stenhouse* and *Read*.

Staff Sergeant ("S/Sgt.") Stenhouse (D-076) had been accused of misconduct for sharing confidential documents with an author about police strategies to investigate organized motorcycle gangs. He defended his actions as being designed to draw attention to a matter of legitimate public concern. A Board found that the allegation of misconduct against S/Sgt. Stenhouse had been established and ordered him to resign or face dismissal from the Force.

On appeal, one of the arguments advanced by S/Sgt. Stenhouse was that the finding that disgraceful conduct was established was incorrect on the grounds that his disclosure raised a matter of legitimate public concern. He also argued that the sanction imposed was excessive.

The Committee concluded that the evidence did not substantiate the argument that the Force's strategies to counter motorcycle gangs endangered public safety or were unethical. Rather, it was of the view that a reasonable person would not want RCMP members disclosing such information, knowing just how serious the consequences might be.

With regard to sanction, the Committee found that, although S/Sgt. Stenhouse's positive career record with the RCMP was a relevant consideration, the Force could not be expected to retain a member who did not fully understand the duty of loyalty and did not appear to be trustworthy. The Committee recommended that the appeal be dismissed. The Commissioner agreed with the Committee's findings and recommendations and dismissed the appeal. S/Sgt. Stenhouse made an application to the FCC, asking that the Commissioner's decision be overturned.

The FCC (2004 FC 375) did not support S/Sgt. Stenhouse's argument that the whistle-blower defence applied in his case. However, the Court returned the matter to the Committee on other grounds.

Corporal ("Cpl.") Read (D-081) was one of a series of investigators assigned to review the system used to issue visas at the Canadian Mission in Hong Kong. He became convinced that senior Immigration Department officials, aided and abetted by members of the RCMP, had covered up flaws in the visa issuance system and potentially allowed criminals into Canada. His supervisors did not agree with his assessment and he was removed from the file. After becoming concerned that he was being "set up" for releasing a classified report to a third party, Cpl. Read gave a number of media interviews in which he discussed the Hong Kong investigation. He had previously been ordered not to discuss the Hong Kong file with the press.

A Board found that Cpl. Read's conduct violated the *Code of Conduct*, and ordered him to resign or face dismissal. In making this finding, it stated that RCMP members should be held to a higher duty of loyalty than civil servants. The Committee disagreed. It was also of the view that the whistle-blower defence was not limited to matters of public health and safety alone. It was also available where the information disclosed involved a matter of "legitimate public concern". The Committee recommended that the Commissioner allow the appeal.

The Commissioner delegated his decision making function on the basis that he had previously been involved in the investigation into Cpl. Read's alleged wrongdoing. The delegated decision maker agreed with the Board that a higher standard applied with respect to the duty of loyalty of RCMP members. He further stated that the "public concern" standard used by the Committee regarding the whistle-blower defence was overly broad, and that, in any event, the matters disclosed did not involve genuine public concern. The sanction of the Board was upheld. The Member file an application for judicial review to the FCC.

The FCC (2005 FC 798) found that Cpl. Read's conduct violated the duty of loyalty, but that if he was entitled to speak on the basis of the whistle-blower defence, the Force would be prevented from imposing discipline. The Court held that, while there was a possibility that criminals might have entered Canada using bogus documentation, this risk was too remote to trigger the exception to the duty of loyalty based on public health or safety. While the Court found that Cpl. Read honestly believed the accusations, honest belief was not enough. There had to be some rational basis for the belief and Cpl. Read failed to prove his allegations. Finally, the Court rejected the Committee's conclusion that there was an exception to the duty of loyalty related to matters of legitimate public concern. The Court acknowledged that there could be other exceptions to the duty of loyalty, but that public interest as a general concept was not such an exception. Finally, the Court concluded that, even if the speech was otherwise justified, Cpl. Read was precluded from going public as he had not exhausted the internal recourse process.

Cpl. Read appealed to the FCA (2006 FCA 283). The FCA supported the lower court's conclusions, finding that legitimate public concern was not an exception to the duty of loyalty. The FCA also held that, based on the nature of the duties of police officers, they must necessarily be held to a very high standard of the duty of loyalty. Yet the Court was not willing to go so far as to say that it was necessarily higher than the standard to be applied to other public servants.

Cpl. Read sought leave to appeal to the SCC ((2007), 153 C.R.R. (2d) 375), which was denied on May 10, 2007. As is its custom, the Court provided no reasons for its decision.

These two very important cases clarified the law surrounding public disclosure of wrongdoing in the policing context, including providing guidance on the questions of the extent of the duty of loyalty for police officers and the exceptions to that duty.

On April 15, 2007, the *Public Servant Disclosure Protection Act* (2005 c.46), an act to encourage public servants to report suspected wrongdoing, came into force. It includes a definition of "wrongdoing" and provides protection for public servants who report wrongdoing, including in some cases, protection when the public servant has engaged in public disclosure. That statute includes protections for RCMP members who disclose wrongdoing. However, access to reprisal complaints is more limited for RCMP members.

They must exhaust internal mechanisms related to discipline, discharge and demotion and administrative discharge before accessing the complaint process established under the Public Sector Integrity Commissioner. The whistle-blower defence remains available to members in relation to any formal disciplinary hearing, and the Committee continues to have the mandate to review appeals of formal discipline.

iv. Use of Force

In the course of their duties, members may face circumstances which escalate into threatening or violent situations, and which require some use of force. Disciplinary appeals sometimes involve allegations that a member used excessive force in handling these situations. In assessing the use of force by members, the Committee has acknowledged that such reviews are always conducted in hindsight, and that care must be taken not to measure decisions made by members, in often challenging circumstances, to an excessively exacting standard. However, where the use of force is excessive, taking into account policing standards and the perspective of a well-informed reasonable person, discipline will likely be necessary. The public must have confidence that the significant authority police officers possess will be exercised appropriately.

The Committee's findings and recommendations in D-084 provide an example of the challenging analysis which is required to assess whether a member used excessive force. In that matter, the Member had detained an intoxicated prisoner. The prisoner refused to move towards the booking-in room of the Detachment, in order to be searched. The Member pushed him into the room and the prisoner leaned into the Member, taunting him verbally. The Member attempted to turn the prisoner around to search him, but the prisoner avoided that attempt. Further efforts to subdue the prisoner failed. The Member then struck him several times and the prisoner stopped resisting. One allegation of disgraceful conduct was presented against the Member, in which it was alleged that he had used an excessive level of force.

The Member testified before a Board that he had been concerned that the prisoner could become violent, a concern corroborated by several other witnesses. Two expert witnesses defended the Member's actions because the prisoner was displaying threatening and aggressive behaviour. The experts discussed use of force models, including the Force's Incident Management Intervention Model (IMIM), which outlines specific steps in handling potentially violent situations. The IMIM indicates a range of responses by members, from verbal intervention to the use of force in increasing degrees, which vary depending on the situation a member faces. The experts acknowledged that the IMIM and other use of force models place considerable emphasis on the need to use verbal communication skills, and that the Member had made an ineffective use of such skills. However, the experts were persuaded that more effective communication would not have had any impact on such a highly resistive individual.

Two of the three Board members concluded that the Member's conduct was not disgraceful because he had acted within the parameters of use of force model. The Board's Chair dissented, noting that the prisoner had been highly intoxicated and that there had been a lack of clear verbal direction by the Member.

In considering the AO's appeal, the Committee stated that a Board must consider allegations of disgraceful conduct from the perspective of a reasonable person with knowledge of all relevant circumstances, including the realities of policing in general and the RCMP in particular. This assessment should go beyond whether a member's actions had fallen within the parameters of use of force models. Whether the member's own actions may have contributed to an escalation of the situation, and the efforts made by the member to communicate with the prisoner, were factors to consider. The expert opinions gave little consideration to whether the member's perception of a threat was reasonable and whether the member himself had contributed to triggering the prisoner's aggression. The Committee recognized that a member's use of force ought not be "measured to a nicety". However, it agreed with the dissenting Board Chair that, in this case, the Member ought to have provided the prisoner with clear verbal

direction as to what was expected of him, particularly because of the prisoner's level of intoxication. As a result, the Committee recommended that the appeal be allowed and that the Board be directed to conduct a new hearing into the allegation. The Commissioner agreed with the Committee.

The Committee has also commented on issues surrounding fairness to the member when excessive force is alleged. For example, it is important that all relevant circumstances be considered in imposing a sanction on members found to have used excessive force, and that the sanction be in line with those imposed on others in similar circumstances. In D-069, the Committee considered whether the Member's conduct warranted dismissal from the Force. In that case, the Member responded to a call involving a domestic assault incident and took a suspect into custody. While attempting to search the suspect, the Member became physically aggressive towards him, and shouted profanities. The Member then released pepper spray in the prisoner's face. The Member admitted the allegation before an Adjudication Board. Even though the AOR did not seek the Member's dismissal from the Force, the Board found that the Member had acted with a degree of premeditation and with the intent to punish the prisoner, and ordered him to resign. The Member appealed the sanction.

The Acting Chair of the Committee determined that the record was lacking as to whether the Member's actions were premeditated and intended as punishment, and therefore he conducted a hearing into the matter. The Committee received additional evidence relating to the Member's behaviour and the circumstances that might have caused the Member to resort to that level of force. On the basis of all of the evidence received at the two hearings, the Committee found that the evidence did not support a conclusion that the Member had acted with premeditation and intent to punish the prisoner. Rather, the Member's use of force was a spontaneous outburst that arose primarily from frustration in attempting to carry out the search of a prisoner who, although not clearly uncooperative, was presenting some difficulties. The Committee recommended that the Commissioner rescind the Board's sanction and impose a sanction of forfeiture of seven days' pay and a reprimand. The Commissioner agreed with the Committee's recommendations, and imposed the lesser sanction.

v. Off-Duty Conduct

In its Discussion Paper entitled "*Off-Duty Conduct*" the Committee looked at the question of when off-duty conduct may attract discipline. A rational connection between the conduct and the legitimate interests of the Force must be demonstrated and the proper balance between the Force's interests and the member's private life is crucial.

Section 39(1) of the *Code of Conduct* addresses certain types of off-duty conduct by stating that a member "shall not engage in any disgraceful or disorderly act or conduct that could bring discredit on the Force". In examining what type of off-duty conduct could be targeted by s.39(1), the Committee has stated that a two-part test must be applied to the circumstances (D-025). An adjudication board must first address whether the conduct is disgraceful, from the perspective of a "reasonable person with knowledge of all relevant circumstances, including the realities of policing in general and the RCMP in particular." The second part of the test examines the nexus between the disgraceful conduct and the employment relationship. In D-019, the Committee indicated that this must be assessed by asking if a reasonable person would be of the opinion that the off-duty conduct was sufficiently related to the employment situation to warrant discipline against the member. All of the circumstances surrounding the conduct must be assessed to determine if it could bring discredit to the Force.

The Committee addressed the criteria for establishing "discredit" in D-079. In that matter, a Member had used a hotel access card to enter a cadet's hotel room because he was concerned for the well-being of that cadet. The Member allowed others who were accompanying him to remove clothing from the room as a prank, despite having realized by then that there were two cadets sleeping in the room. The Committee found that in allowing others to engage in the prank, and thereby violating the privacy of the two cadets in the room, the Member had engaged in disgraceful conduct.

As for the discredit brought on the Force through this off-duty incident, the Committee noted that the hotel's reputation and that of its employees was compromised. From the perspective of the hotel management and it staff, the Member's actions must have been seen as bringing discredit to the Force. The Commissioner concurred with the Committee's findings.

Conversely, in D-088, the Committee found that the required nexus had not been established. In that case, the Member was off-duty and assisting his spouse in operating a bar. The Member observed an ex-employee removing money from the ceiling. The ex-employee told the Member that the money was to be used to purchase cocaine. The Member directed the ex-employee to leave the premises and retrieved the money. Within the next hour, several RCMP members arrived searching for a suspect in an armed robbery. They told the Member that the suspect was tall and thin but he replied that no one fitting that description had been at the bar during the previous hour. The Member accompanied his colleagues as they checked the footwear of the patrons and went to an apartment on an upper floor. As they were leaving the premises, the Member approached them and indicated that he had just remembered that the ex-employee had been at the bar and told them that he might be the suspect. He also provided them with the two $20 bills that he had retrieved. The Member assisted his colleagues in locating the ex-employee.

The basis for the first allegation of misconduct was that the Member had turned a blind eye to possible criminal wrongdoing by the ex-employee as he should have been aware that money hidden in a ceiling likely had been stolen. The rationale for the second allegation was that the Member had not been forthright with his colleagues when he initially told them that no one fitting the suspect's description had been at the bar. The Adjudication Board concluded that neither allegation had been established, and the AO appealed.

The Committee recommended that the appeal be dismissed. In its view, no discipline was warranted. Not every error made by a member while off-duty can generate disciplinary action, and it is only when the error can be attributed to an ethical shortcoming that discipline is an appropriate response. The evidence before the Board established that the Member's actions could be attributed to inattentiveness and poor judgment but not to a failure to be in a state of ethical readiness while he was off-duty. This might have been the case if, for example, there was evidence that the Member had been attempting to protect his ex-employee. Given that the Member did not delay in apprising his colleagues of information concerning the ex-employee once he realized that the person might be a suspect in the armed robbery, disciplinary action was not a justifiable response on the part of the Force.

The Commissioner agreed with the Committee's findings and dismissed the appeal.

vi. Progressive Discipline

In its Discussion Paper entitled "*Sanctioning Police Misconduct—General Principles*", the Committee noted the Marin Commission's central recommendation that the disciplinary system of the Force be more remedial than punitive. This discussion paper described the philosophy behind modern police discipline, which includes a recognition that a police force's members are its most valuable resource, and an emphasis on correcting behaviour rather than punishing.

In the Discussion Paper, the Committee welcomed the changes to the *Act* in 1988 which added sanctions aimed more at correction than punishment. However, the Committee also noted that the new *Act* did not specifically direct that a remedial approach should always precede one that is punitive:

> Although the new RCMP Act gives discipliners the opportunity to use these corrective sanctions, it does not mandate their use. It is unfortunate that the new RCMP Act does not include some sort of specific legislative direction to the effect that a disciplinary approach which seeks to correct and educate a member should always precede one that seeks to assign blame and impose punishments.

Although the *Act* does not explicitly refer to a requirement that remedial discipline be valued

above a punitive approach, the Force itself has embraced this principle by including, in its *Policy on Discipline* (AM XII-6), the following provisions which reflect the remedial approach to its disciplinary system:

> E.2 When disciplinary action is necessary, the first effort should be in correcting/reforming a member's personal conduct rather than assigning immediate blame/punishment.

As well, the Committee has often emphasized recognition of the value of members and the importance of correcting rather than punishing through discipline. That being said, there are instances where misconduct is simply too fundamentally opposed to what is expected of police officers for there to be a continued viable employment relationship. In such cases, the Committee has recommended that the Commissioner end a member's employment with the Force.

In endorsing the principle that correction should be a guiding principle in discipline, the Committee has sometimes recommended that employment be maintained where facts suggested that members were unlikely to re-offend, and where they enjoyed the continued trust of the Force. This can be seen in some of the Committee's earliest recommendations. In D-011, a Member had removed special VIP protection group pins from other members' suits. A Board concluded that the Member's integrity was put into question by the incident, and ordered that he resign or be dismissed. The Committee was of the view that the Member should not lose his career with the Force. He had readily admitted to taking the pins, even though supervisors had invited the perpetrator to return them anonymously. The Member's colleagues had continued confidence in him, as displayed by their decision to elect him as organiser for their social fund, his supervisor chose not to suspend him, and the Force had sent him on training courses since the incident. In the Committee's view, there was a reasonable prospect of rehabilitation, and it recommended that a lesser sanction be imposed. The Commissioner agreed.

> *"...while deterrence is important, it should not outweigh other factors; the key issue is whether the employee is beyond rehabilitation and no longer fit to perform his or her functions."*
>
> D-043

In a similar fashion, in D-023, a Member who was in charge of a social fund at a Force detachment used some of the fund's money for personal purposes. He also misrepresented the amount contained in the fund to two other members. He was ordered to resign from the Force or be dismissed, and appealed the sanction. The Committee found that it was the Member's first incident of misconduct in nine years of exemplary service. Moreover, he had cooperated with investigators, repaid the amounts he owed the fund and had been subjected to difficult family related problems at the time of the misconduct. The Committee also noted that the Member had, by consulting a psychologist forty times from the time of the investigation to the hearing, shown that he understood the severity of his conduct and that he wished to rehabilitate himself. The Committee recommended that a lesser sanction be imposed and that the Member remain with the Force. The Commissioner agreed.

The Committee's recognition of the principles of positive and progressive discipline has continued in more recent findings and recommendations. For instance, in D-099 the Member faced allegations of knowingly neglecting his duties on several occasions by failing to follow up on an investigation, failing to process exhibits pertaining to three impaired driving offences, and lying to a superior about whether an exhibit had been processed. The Board found the allegations to be established, and ordered the Member to resign with fourteen days. The Member appealed the Board's findings, as well as the sanction.

The Committee recommended that the Commissioner find that the allegations of neglect of duty had not been established. The Committee also recommended that the appeal on sanction be allowed, finding that the Board had erred in not placing significant weight on the evidence that the

Member was under an unusually high level of stress during the time of the misconduct. According to an expert opinion, those stressors caused the Member to be overwhelmed, made his thinking more disorganized and made him more prone to poor judgment. Although the Member had prior instances of discipline that were similar, the Committee concluded that the Board had exaggerated the seriousness of that disciplinary record, and on the basis of the principle of progressive discipline, the Committee found that termination from the Force was too harsh a penalty.

Although the Commissioner found that most of the allegations had been established, he agreed with the Committee that a sanction less than dismissal should be imposed. The many stressful events in the Member's life were given insufficient weight, and there was reason to believe that he could be rehabilitated. The Commissioner imposed reprimands and forfeiture of pay.

Over the last 20 years, the Committee has also recognized that, if the nature of misconduct raises serious concerns about the Member's character, and if those concerns are fundamentally incompatible with continued employment with the Force, termination of the Member's employment may be considered a legitimate option.

An early example of this is D-012. There a Member lived with two individuals who frequently possessed and consumed marijuana and hashish while he was present. The Member had taken no action, and had on occasion used the substances himself in the presence of others who knew he was a member of the RCMP. He was charged with disgraceful conduct, and the Board concluded that he should be discharged from the Force. The Committee found that the Member had shown a lack of judgment which was incompatible with the position of a police officer. In its view, the Member did not possess the essential quality of demonstrating leadership and control in a situation where he could be tempted to abdicate some of his duties. Although there was some limited evidence that the Member had been subjected to certain stressors, they were insufficient to mitigate the misconduct. As well, the Member had not sought professional help to assist him with his stressors, and chose not to use available Force counselling services. Finally, the Member revealed his true character when he chose to "fit in" by engaging in the misconduct. The Committee recommended that the dismissal be upheld. The Commissioner agreed.

More recently, in D-077, the Member was found to have engaged in disgraceful conduct for having alerted an individual who was the subject of an ongoing investigation that a search was about to be conducted. As a result, the individual was able to arrange for the premises to be closed and the search could not be carried out. At the sanction hearing, the Member maintained that he had acted impulsively and he had not intended to impede the investigation. Several colleagues testified that the Member's conduct was out of character. A psychologist's report attributed the misconduct to "those of an inexperienced young Officer whose loyalties to friends or associates conflicted with his duties and responsibilities as an Officer", and concluded that the Member "has learned a valuable lesson, one that surely will guide him in his future work endeavours". The Board found that the Member's telephone call was designed to obstruct the investigation, and ordered him to resign from the Force or be dismissed. The Member appealed.

The Committee found that the very nature of the Member's misconduct was a corrupt practice. The Member could not be trusted to uphold the law at all times or to support the efforts of other agencies involved in law enforcement. By showing himself to be corruptible, the Member forfeited his entitlement to continue his career with the Force, even though he was highly regarded by his colleagues and was genuinely remorseful for his actions. The Committee recommended that the appeal be dismissed. The Commissioner agreed, finding that the Member's conduct violated the trust placed in him as a police officer.

Similarly, in D-078 a Member was ordered to resign for having made unauthorized enquiries on an electronic database known as the Canadian Police Information Centre ("CPIC") concerning members of a criminal gang. The Board found that the Member had consulted CPIC to help the gang members counteract attempts by the police to learn more about their

involvement in the murder of a rival gang member. The Member appealed the decision on sanction.

The Committee was of the view that, although the Member appeared genuinely remorseful for what he had done, the nature of the breach of trust was significant. The Member demonstrated that he regarded loyalty towards a friend as more important than helping a colleague from another police force in the investigation of a serious crime, and that such a set of values could not be reconciled with the values expected of a member of the Force. The Committee recommended that the order to resign be maintained. The Commissioner agreed.

Over the course of its history, the Committee has strived to apply a progressive and positive approach to disciplinary appeals. The Committee has also attempted to foster discussion on further structural ways of ensuring that the RCMP disciplinary process is less punitive and more remedial. In its *"Preliminary Report on Disciplinary Processes and Dispute Resolution Techniques in the RCMP"*, issued in 2001, the Committee proposed discussion on the option of amending the *Act* to increase the range of sanctions that could be administered by a Board. There will always be cases where continued employment of a member is simply not an option. But in the Committee's view, any efforts to give more flexibility to Boards in imposing sanctions will result in a system which better achieves the correction and rehabilitation of members, and recognizes their significant value to the Force.

D: Discharge and Demotion

Under Part V of the *Act*, a member may be the subject of discharge or demotion proceedings for failing to perform his or her duties in a satisfactory manner, after having been given "reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the performance of those duties". The member may request that a Discharge and Demotion Board ("Board") be convened to determine if discharge or demotion is warranted, and either the member or the CO may appeal the decision of the Board to the Commissioner. Prior to rendering a decision on the appeal, the Commissioner must refer the matter to the Committee.

Discharge and demotion cases, while rare, are significant as they potentially involve the end of a member's career. The Force's response to performance problems is a key factor when deciding if discharge or demotion is warranted, as the *Act* requires that reasonable assistance, guidance and supervision be provided in an attempt to improve a member's performance. In its recommendations in discharge and demotion matters, the Committee has highlighted the importance of providing meaningful assistance to members whose performance is problematic and who may eventually be subjected to discharge and demotion proceedings. Further, members with work performance problems sometimes face significant stressors in their lives which affect their ability to perform duties to the proper standard. The Committee has commented on the importance of taking a member's personal circumstances into account when assessing performance problems. Finally, the Committee has underscored the importance of considering, in appropriate circumstances, whether transferring a member constitutes a plausible option to improve a member's performance.

In some circumstances, the Committee has relied on one or more of the above factors to find that the Force had not properly established that a member should be discharged.

For instance, in R-001, the Board found that the Member's performance had been unsuitable for a period of over four and a half years, despite the fact that reasonable help and advice had been provided to her. The Board directed that she be discharged.

The Committee disagreed. It found that it had not been established that the Member was completely unable to satisfactorily perform the duties of a general policing constable, because the record suggested that the Member had been able to perform well elsewhere. Further, the evidence showed that the Member suffered from depression during the period in which her performance had deteriorated. In the Committee's view, the Member's performance problems had likely been caused by her depression, and the evidence

indicated that her depression would eventually be overcome. The Committee recommended that the Commissioner order her transferred to a posting where she could show her ability to be a productive member of the Force. The Commissioner found that unsuitability had been established. The Commissioner was also not satisfied that the Member had suffered a state of depression, sufficient or of such long standing, to explain the poor performance. He ordered the Member discharged. The FCC and FCA dismissed the Member's applications for judicial review ([1994] 2 F.C. 356 (T.D.); [1998] F.C.J. No. 42 (C.A.)).

The Committee also found that the Member should not be discharged in R-004. In that matter, a Board heard evidence that the Member had repeatedly failed to meet performance expectations over the span of several years. However, it concluded that the Member had not been provided with reasonable assistance and therefore could not be discharged from the Force. The Board was critical of the Member's supervisor for not doing much beyond documenting the Member's errors. It suggested that he should have adopted a more hands-on approach to the management of the Member's performance. The Board further indicated that the Member should have been transferred because there was a poisoned work environment at the detachment to which she had been posted since the beginning of her career. The evidence of a psychologist before the Board showed concern about very serious family and health issues that the Member was confronting during the same period of time that she was attempting to improve her performance. The psychologist testified these issues would have affected her work performance.

The Board's decision was appealed by the CO. The Committee found that the Board had to assess the measures taken by management to bring about an improvement in performance and determine whether they were sufficient. The evidence indicated that the supervisor had a deep distrust of the Member and was far more interested in laying the groundwork for eventual discharge proceedings than in helping her to improve her performance. As well, the evidence concerning the working environment indicated that it was not conducive to the Member making major improvements in job performance because of the hostility she faced from several of her colleagues. As it had been shown that the Member performed well during a five-month period that she was posted to another detachment, the Committee concluded that a transfer should have been considered. The evidence also indicated that the Member's inability to maintain a consistent level of performance could be attributed to very serious family and health issues that she was confronting at the time. The Committee recommended that the appeal be dismissed.

The Commissioner was "struck" by the inadequacy of the "hands-off" supervision that was provided to the Member, and agreed with the Committee's assessment that the supervisors appeared more focussed, right from the outset, on building an adequate justification for eventually discharge. The Commissioner agreed that the Member should have been transferred, as there were reasons to believe that either the environment or the relationship with the supervisor were significant factors in the Member's poor performance. The Commissioner ordered that the Member be transferred to a new detachment, a thorough assessment of her training needs, and the development of a training plan, including appropriate supervision and guidance.

There have also been cases where the Committee has considered a member's personal situation, efforts by the Force to assist, and the possibility of a transfer and concluded that a discharge was the appropriate response.

For instance, in R-003, the Member had remained posted at the same detachment for his entire career. Shortly after he had joined the Force, his wife committed suicide. In the year following that tragic event, the Member had difficulty prioritizing his work. However, performance issues continued in subsequent years, particularly with respect to time management and conducting criminal investigations. Extensive direction was provided to the Member but his performance continued to be considered unsatisfactory, and discharge proceedings were initiated.

Before the Board, two psychologists attributed the Member's performance shortcomings to a

depression brought about by his wife's death and the stress of having to endure a difficult working relationship with his supervisor. They concluded that treatment could enable the Member to once again meet performance expectations, but indicated that he should also be transferred to another detachment. The Board held that the supervisor had made a sincere and ongoing effort to assist the Member in improving his performance, and that a transfer was not a viable option because the nature of the Member's shortcomings was such that he would not be able to meet performance expectations at other detachments, either. The Board acknowledged that the Member had been suffering from depression, but determined that this condition was not a major factor in explaining why his performance was unsatisfactory. The Board ordered that the Member be discharged from the Force.

The Member appealed. The Committee concluded that, although depression was a factor influencing the Member's performance, treatment for that condition was not likely to bring about a significant improvement in his ability to complete his tasks satisfactorily. From the outset of his career with the Force, the Member had performance difficulties in workload management, knowledge of procedures, as well as leadership and initiative. It was reasonable for the Board to find that the Member's depression was not the principal cause of his performance issues. The evidence also supported the Board's finding that the Member received reasonable assistance from his supervisor. Further, a transfer was not likely to lead to significant improvement in the Member's performance, as neither the Member's environment nor his relationship with supervisors were key reasons for his performance shortcomings. The Commissioner agreed with the Committee's findings and dismissed the appeal. The FCC dismissed the Member's application for judicial review (2006 FC 528).

This year, in R-005, the Committee also concluded that a Board's decision to discharge a Member was appropriate. In that case, the Member had been hired by the Force to transcribe intercepted communications and translate them from a foreign language. Although translation had, for a long time, been the Member's principal task, the nature of her duties had changed to the point where she was mainly transcribing and summarizing recordings in French and English, rather than translating from a foreign language. Gradually, problems with the Member's work performance were noted by the Member's supervisors, and discharge proceedings were initiated. The Board ordered that the Member be discharged, and the Member appealed.

The Committee agreed with the Board that the Member had known the standard she was expected to meet. Although she had originally been hired mainly to translate from a third language, the circumstances in her section had evolved and the Member had access to appropriate assistance to perform her new duties. As well, the Member had, on her own initiative, taken English language training to improve her work performance, and it was reasonable for her supervisors to expect that she would use that language. The Committee agreed that the Member had repeatedly failed to perform her duties in a satisfactory manner, and that she had been given reasonable assistance, guidance and supervision to improve her performance. Despite that help, the Member continued to show an inability to meet the standards attached to her duties, thorough errors in her transcriptions, translations and conversation summaries, and in refusing to follow workplace directives. The Committee also concluded that the Force had made reasonable attempts to transfer the Member to other duties, noting that on at least two occasions, the Member had shown reluctance in exploring such an option. That reluctance had included grieving a recommendation that she be transferred. The Committee recommended that the Commissioner deny the appeal. The Commissioner has not yet rendered a decision in this matter.

E: Future Direction of Labour Relations Oversight of the RCMP

This year's Annual Report reviews the difference that the Committee has made in the lives of RCMP members over its history, and highlights important areas where it has made recommendations for a better functioning labour relations regime.

"We are made wise not by the recollection of our past, but by the responsibility for our future."

George Bernard Shaw

The objective of the Committee has always been to be thorough, detailed, impartial and independent in its adjudication of cases before it. Throughout twenty years of its review function, it has managed to constructively inform the process of labour relations in the RCMP, to the extent that its mandate provided. The Committee's values, which are set out in the introduction, have served and continue to serve as a foundation for its work. Perhaps not surprisingly, they also inform its future vision.

As part of the effort to support the Minister in his decision-making with respect to the future direction of the RCMP, the Committee has identified six major elements which contribute to a robust, independent and transparent labour relations review process. In the Committee's opinion, these are the most important elements for any new external review system to encompass, namely:

- the labour relations process should remain independent and arms length;
- members should have direct access to the appeal process;
- the external arms length and independent review body should be the final decision maker;
- the scope of external review of labour relations matters should be broadened;
- mediation should be introduced into the functions of the external review agency;
- the external review agency for labour relations should have the resources needed to fulfill its expanded mandate.

More details on these six points and how they would contribute to more effective labour relations review function for the RCMP can be found at the Committee's Website.

Part IV
Federal Court Cases 2007–08

In 2007-08 a number of court decisions were issued in matters previously before the Committee. The Committee monitors all judicial developments to ensure that its reviews take into account the latest case law. The Committee also summarizes relevant cases in its *Communiqué* and makes these summaries available in its Website.

A: Cases before the Federal Court of Canada

Kinsey and Dhaliwal v. Canada (Attorney General) [2007 FC 543]

Constables Kinsey and Dhaliwal faced allegations of disgraceful conduct due to the inappropriate use of the RCMP's mobile computer system. The messages they sent on this system were derogatory towards colleagues and members of the public, contained profanities and obscenities, expressed a desire to use improper force, and stated a lack of commitment to their work.

At the Board hearing, evidence was presented regarding previous disciplinary action against both Members for similar conduct. The Officer in Charge of the detachment testified that he had lost confidence in both Members. The Board ordered the Members to resign as their lack of judgement and clear disregard for the RCMP's values repudiated essential elements of the employment relationship.

The Members appealed the Board's decision. They argued institutional bias among the Board members on the ground that its members ranked below the AO, a RCMP Deputy Commissioner. The Committee found that there was no evidence to suggest that the Board members were biased.

The Members also argued that there was a breach of procedural fairness, as the AO, acting through the AOR, presented the AO's personal opinion during the closing submissions, without introducing this as evidence during the Board hearing. The Committee dismissed this argument. It found that while there was a breach of procedural fairness, it would not have affected the hearing outcome.

The Members further asserted that the sanction was disproportionately high. The Committee also rejected this argument. The Committee recommended that the Commissioner dismiss the Members' appeal. The Commissioner agreed with the Committee and directed the Members to resign. The Members appealed to the FCC.

The FCC found that the AO's comments were inappropriate and that there was a flagrant breach of procedural fairness. The Court found that the AO was provided an opportunity to present evidence, cross-examine witnesses, and make representations at the hearing. However, the AO chose to participate through a representative, did not testify, and could not be cross-examined. The Court found this to be unfair to the Members. The Court found that a breach of procedural fairness will render a decision invalid in all but the most unusual cases. It ordered the Commissioner's decision to be set aside and a new Board to hear the case. No appeal of the decision was filed with the FCA.

Smart v. Canada (Attorney General) [T-1465-07]

There is currently one case pending before the FCC. Cst Smart was alleged to have conducted several unauthorized, non-duty related queries on the police information data systems and to have disclosed confidential information between October and December 2000. A hearing was initiated on July 21, 2003. The Member brought a motion for an order that the Notice of Hearing be quashed for lack of jurisdiction, given that the statutory time limit for initiating the disciplinary hearing under section 43(8) was not respected and a second motion for a stay of proceedings on the basis of abuse of process.

The Board found that the AO ought to have been advised of the matter prior to July 21, 2002, and therefore, the time limit had expired. They also found that there had been an abuse of process and quashed the proceedings. The AO appealed.

The Committee found that the Board erred in its conclusion that the time limits were not respected. Section 43(8) requires that the AO have actual knowledge of the allegations and the identity of the member. The Committee also found that the Board erred in its conclusion that there was an abuse of process.

The Deputy Commissioner delegated to hear the appeal agreed with the Committee's recommendations and allowed the AO's appeal. A hearing date for this appeal is pending.

B: Cases before the Federal Court of Appeal

Gill v. Canada (Attorney General) [2007 FCA 305]

Four allegations of misconduct were presented against the Appellant. They related to incidents in which he allegedly interacted too aggressively with the public. The Appellant admitted the first allegation, but denied that his conduct in the other instances was disgraceful.

The Board found that the Member had conducted himself in a disgraceful manner that brought discredit to the Force. It imposed sanctions consisting of forfeiture of 10 days' pay for each of the first two allegations (mistreating a restaurant patron and a motorist, respectively), dismissal for the third allegation (making an unwarranted arrest), and an order to resign for the fourth allegation (punching a handcuffed prisoner).

The Member appealed to the Committee. The Committee recommended that the Member's appeal be allowed, in part. With respect to the second and fourth allegations, the Committee found that the Board had exceeded its jurisdiction by relying on facts that were neither described in the particulars nor relied upon by the AO. With respect to the third allegation, it found that, while the Board's conclusion that disgraceful conduct occurred was justifiable, the sanction imposed was too harsh, given that only two of the four allegations could be supported.

The Commissioner disagreed with the Committee. He found that the statements of particulars met the requirements of the *Act* as they contained the place and date of each allegation and were sufficiently specific for the Member to know the case against him and prepare a proper defence. In his view, the Appellant's conduct established an unacceptable pattern of anger and violence that clearly violated the *Code of Conduct*, as well as the Force's core values. The Commissioner upheld the decision of, and sanctions that were imposed by the Board.

The Member applied for judicial review of the Commissioner's decision to the FCC, but did not contest the sanction imposed in relation to the first allegation. The Court held that the Commissioner's conclusions could not stand. In its view, the Force had not given the Appellant particulars that were detailed enough to constitute reasonable notice of the allegations. This prevented the Member from preparing a full defence. The Court also held that the Board's finding that the third allegation had been established was unreasonable since the evidence at the hearing did not support that conclusion. The Court therefore set aside the Commissioner's decision. It referred the matter back to the Commissioner for a redetermination.

The Crown appealed. It asked the FCA to set aside the FCC decision and reinstate the Commissioner's decision. The FCA held that although the FCC did not make any overriding errors, it had failed to confirm that the Appellant had not contested the sanction imposed for the first allegation. The FCA corrected that oversight by ordering that the matter be returned to the Commissioner in order to confirm the sanction for the first allegation, but did not otherwise disturb the FCC decision.

On December 19, 2007, the Commissioner instructed the Force to reinstate the Appellant and ordered the forfeiture of 10 days' pay and the issuance of a reprimand in relation to the first allegation. The Commissioner declined to order a new hearing on the remaining three allegations.

C: Cases before the Supreme Court of Canada

Kindratsky v. Canada (Attorney General) [2007] S.C.C.A. No. 602

The Grievor allegedly fired his firearm at a driver without legal justification; failed to notify communications that he was engaged in a pursuit; failed to notify his superiors or co-workers of the shooting; and made a series of false statements concerning the discharge of his firearm. The Grievor was suspended from duty, and approximately five months later, a stoppage of pay and allowances ("SPA") order was made.

The Grievor filed a grievance against the SPA order, arguing that the SPA regulations constituted an improper delegation of powers because the Treasury Board delegated the responsibility for making the regulations without setting out any criteria for its application. The Grievor simultaneously brought an application in the FCC to quash the SPA order on the basis that the SPA regulations were an illegal subdelegation.

The Level I Adjudicator denied the grievance. He adopted the Commissioner's position in G-342 that the SPA regulations were presumed to be valid, and found that the SPA order was rendered in a fair and equitable manner and in accordance with policy.

The Grievor brought a Level II grievance on the sole ground that the Force had no authority to make the SPA order because the SPA regulations constituted an improper delegation of powers.

The FCC ruled that the SPA regulations were legal as "a reasonable and necessary delegation of an appropriate apportion of power to a suitable person", and dismissed the Grievor's application. The Grievor appealed to the FCA.

The Committee concluded that the Committee and the Commissioner were bound by the FCC's decision, that the proper process had been followed, and that the SPA order had been made based on the established criteria.

The FCA found that Treasury Board complied with the authority provided to it by legislation and that the SPA regulations are valid. The Grievor appealed to the SCC.

The SCC dismissed the application for leave without reasons. The Commissioner's decision in this matter is pending.

Part V
Appendices

A: The Mandate in Detail

The *Act* creates the Committee under Part II. The Committee is an independent, arms length agency reporting to Parliament through the Minister of Public Safety.

Part III of the *Act* details the grievance procedure and the Committee's role in reviewing grievances. Part IV and Part V address disciplinary and discharge and demotion appeals, respectively. In order for a case to be reviewed by the Committee, it must be referred by the Commissioner of the RCMP or delegate. This is required by the *Act*. A member may request that the matter not be referred to the Committee, but this rarely occurs.

There are some important distinctions in the area of reviews of grievances, discipline and discharge and demotion.

For example, the Committee does not have the statutory or regulatory authority to review every grievance that is subject to a Level II review. The *Act* and *Regulations* provide that only five categories of grievances are to be referred to it for review. They include:

1) interpretation and application of government-wide policies that have been made to apply to members of the RCMP;
2) stoppage of pay and allowances during suspension of a member;
3) interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;
4) interpretation and application of the *Relocation Directive*;
5) administrative discharge on grounds of physical or mental disability, abandonment of post, or irregular appointment.

The result of this is that many grievances receive no independent review. Note that the above criteria can be difficult to interpret, and that it is the RCMP, rather than the Committee, that decides if a matter should be referred to the Committee.

With discharge and demotion matters, there is no restriction on what types of appeals will be referred.

In the area of discipline, it is only when formal disciplinary action has been undertaken, i.e. for more serious violations of the *Code of Conduct*, that cases come before the Committee. The Committee does not have a mandate to review disciplinary measures arising from an informal disciplinary process, as defined in the *Act*.

The following table outlines key components of the review functions for grievances, discipline and discharge and demotion. It also provides statistics on the total number of cases reviewed by the Committee since its inception.

Grievances	Formal Disciplinary Matters	Discharge and Demotion
Part III of the *RCMP Act*	Part IV of the *RCMP Act*	Part V of the *RCMP Act*
Initiated by member presenting a grievance on an area of concern.	Initiated by investigation and subsequent decision of Commanding Officer to hold a hearing, where allegation that member has violated the *Code of Conduct* and decision to address under formal disciplinary proceedings.	Initiated by a Commanding Officer serving a Notice of Intention. A member may be subject to discharge or demotion proceedings for failing to perform his or her duties in a satisfactory manner, after having been given *"reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the performance of those duties".*
Level I review conducted by an RCMP officer designated as a Level I Adjudicator.	Decision made by Adjudication Board, comprised of three officers of the RCMP.	The member has the right to examine the material in support of the Notice of Intention and to request that a Discharge and Demotion Board, consisting of three senior officers of the Force, be convened.
The Level I Adjudicator makes a decision based on a review of written submissions.	An Adjudication Board holds a hearing to determine whether there has been a violation of the *Code of Conduct*. If *Code of Conduct* is found to have been violated, a subsequent hearing is held to determine sanction.	A Discharge and Demotion Board holds a hearing and issues a decision.
If a member is dissatisfied with the decision, then the member presents a Level II grievance.	Either the member or the Commanding Officer can appeal the decision to the Commissioner. The member has an unlimited right of appeal. The Commanding Officer can appeal a finding that no violation of the *Code of Conduct* occurred but has a very limited right to appeal the sanction.	Either the member or the Commanding Officer may appeal the decision of an RCMP Discharge and Demotion Board.

Grievances	Formal Disciplinary Matters	Discharge and Demotion
Part III of the *RCMP Act*	Part IV of the *RCMP Act*	Part V of the *RCMP Act*
Five categories of grievances are referred to the Committee for a Level II review. 1) interpretation and application of government-wide policies that apply to members of the RCMP; 2) stoppage of pay and allowances during suspension of a member; 3) interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*; 4) interpretation and application of the *Relocation Directive*; 5) administrative discharge on grounds of physical or mental disability, abandonment of post, or irregular appointment. Grievances not in these categories are reviewed through internal RCMP processes. For those grievances referable to the Committee, the grievance is referred to the Committee, unless the member requests that the matter proceed directly to the RCMP Commissioner. This rarely happens.	There is no limitation on the type of disciplinary matters that can be reviewed by the Committee. Appeal submissions are made in writing and the appeal is referred to the Committee, unless the member requests that the matter proceed directly to the RCMP Commissioner. This rarely happens.	There is no limitation on the type of discharge and demotion matters that can be reviewed by the Committee. Appeal submissions are made in writing and the appeal is then referred to the Committee, unless the member requests that the matter proceed directly to the RCMP Commissioner. This rarely happens.
The Committee reviews the case and makes a recommendation.	The Committee reviews the case and makes a recommendation.	The Committee reviews the case and makes a recommendation.
The Committee issues findings and recommendations to the parties and the RCMP Commissioner in those categories of grievances referred to it.	The Committee issues findings and recommendations to the parties and the RCMP Commissioner.	The Committee issues findings and recommendations to the parties and the RCMP Commissioner.
The RCMP Commissioner makes the final decision.	The RCMP Commissioner makes the final decision.	The RCMP Commissioner makes the final decision.
As of March 31, 2008, the Committee has issued a total of 457 grievance recommendations since its inception.	As of March 31, 2008, the Committee has issued a total of 106 disciplinary appeal recommendations since its inception.	As of March 31, 2008, the Committee has issued a total of 5 discharge and demotion recommendations since its inception.
Of all grievance recommendations issued since the Committee's inception, the RCMP Commissioner has followed the recommendations of the Committee in 89% of the cases where a decision has been rendered.	Of all disciplinary appeal recommendations issued since the Committee's inception, the RCMP Commissioner has followed the recommendations of the Committee in 72% of the cases where a decision has been rendered.	Of all discharge and demotion appeal recommendations since the Committee's inception, the RCMP Commissioner has followed the recommendations of the Committee in 75% of the cases where a decision has been rendered.

B: About the Committee

Established in early 1987, the Committee was one of two entities created as civilian oversight agencies for the RCMP, the other being the Commission for Public Complaints Against the RCMP. The first Chair of the Committee was the Honourable Mr. Justice René Marin, who from 1974 to 1976 had chaired the *Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*. In 1993, the Vice Chair, E. Jennifer Lynch, Q.C., became Acting Chair of the Committee; a position which she held until 1998. Philippe Rabot then assumed the position on an acting basis and, on July 16, 2001, was appointed Chair of the Committee. Upon Philippe Rabot's departure in April 2005, Catherine Ebbs assumed the role of Acting Chair of the Committee. A lawyer of the Bar of Saskatchewan, Catherine Ebbs spent sixteen years as Board member for the National Parole Board, the last ten as Vice-Chair in charge of the Appeal Division of the Board. Ms. Ebbs joined the Committee in 2003 and prior to becoming Acting Chair, served as Legal Counsel and Executive Director and Senior Counsel. Ms. Ebbs was appointed full-time Chair on November 1, 2005, for a three-year term.

C: The Committee and its Staff in 2007–08

Current Complement

Catherine Ebbs, Chair

Virginia Adamson, Executive Director and Senior Counsel

Lorraine Grandmaitre, Manager, Administrative Services and Systems

Joshua Brull, Counsel

Melvin Chuck, Counsel (Acting)

Martin Griffin, Counsel

Jill Gunn, Counsel

Monica Phillips, Counsel

Employees Who Left the Committee During the Year

Tanya Dorion, Administrative Services

Marie-Christine Rioux, Counsel (Acting)

Address

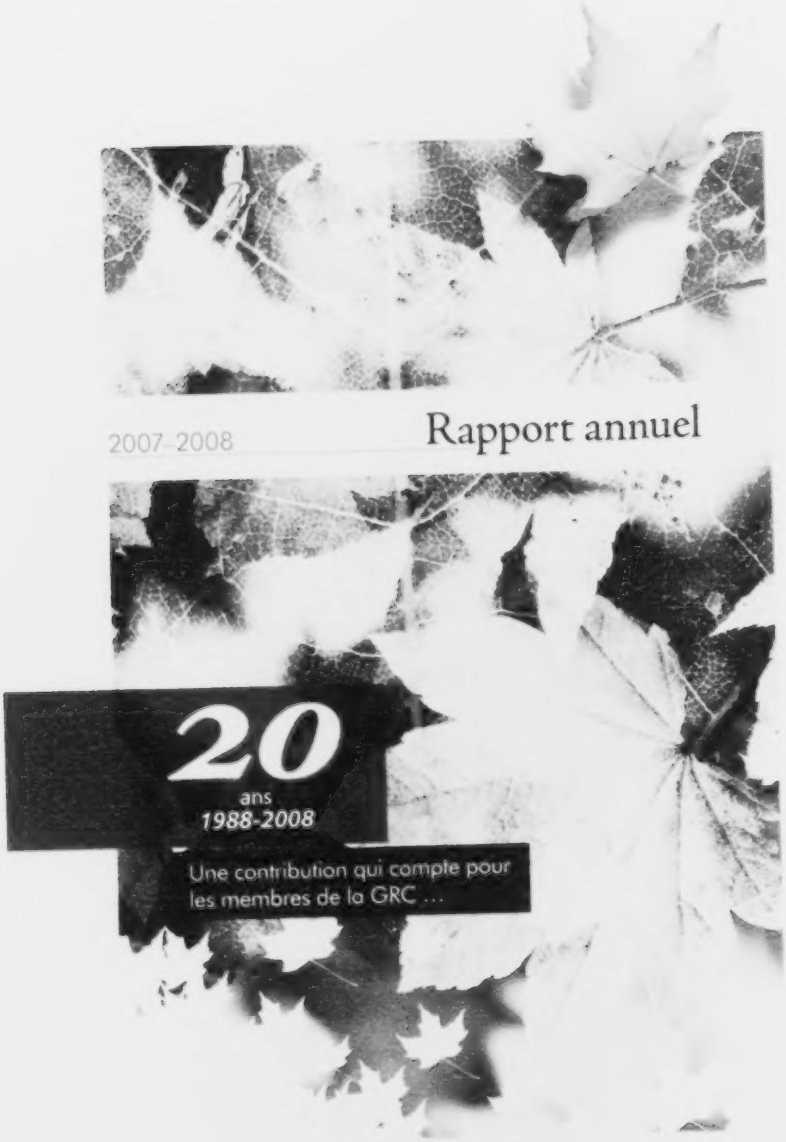
The Committee's offices are located in downtown Ottawa, at 60 Queen Street, Suite 513. The Committee's coordinates are as follows:

P.O. Box 1159, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Telephone: 613-998-2134
Fax: 613-990-8969
E-mail: org@erc-cee.gc.ca

The Committee's publications are available on its Internet site at: **http://www.erc-cee.gc.ca**

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada



2007–2008

Rapport annuel

Canada

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2008
Numéro de cat. PS20-2007
ISBN 978-0-662-69795-4

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Le 20 juin 2008

L'Honorable Stockwell Day, C.P., député
Ministre de la Sécurité publique
269, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je suis heureuse de vous soumettre le rapport annuel du Comité externe d'examen de la GRC pour l'exercice 2007-2008 afin que vous puissiez le déposer devant la Chambre des communes et le Sénat.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente,

Catherine Ebbs

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : (613) 998-2134
Téléc. : (613) 990-8969

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: (613) 998-2134
Fax: (613) 990-8969

Table des matières

Partie I Message de la présidente 1

Partie II Aperçu 3

A : Mandat 3

B : L'année 2007-2008 en revue 4

Partie III Vingt ans de contributions qui comptent pour les membres de la GRC 7

A : Introduction, aperçu statistique et répercussions externes aux cas 7

B : Griefs 8

i. Protéger l'accès 8

ii. Garantir l'équité et la transparence des procédures 13

iii. Assurer un milieu de travail de qualité 15

iv. Recommandations relativement à des examens des politiques 21

C : Mesures disciplinaires 22

i. Garantir le respect de la *Loi* 22

ii. Garantir une audience juste 25

iii. La défense par dénonciation 28

iv. Recours à la force 29

v. Conduite hors service 31

vi. Mesures disciplinaires progressives 32

D : Renvoi et rétrogradation 35

E : Orientations futures de la surveillance des relations de travail dans la GRC 37

Partie IV Dossiers de la Cour fédérale pour 2007-2008 39

Partie V Annexes 43

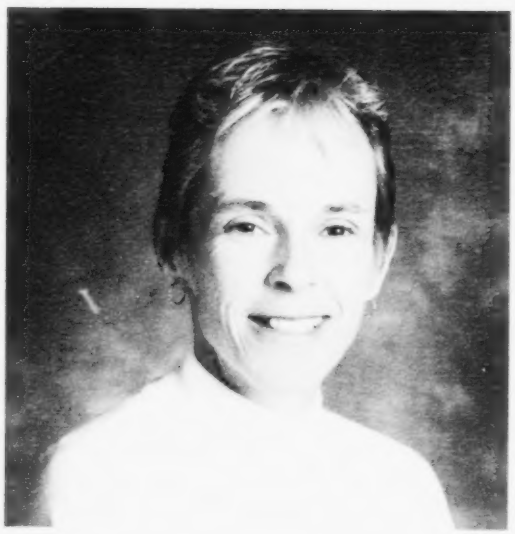
A : Description du mandat 43

B : À propos du Comité 46

C : Le Comité et son personnel en 2007-2008 46

Partie I

Message de la présidente



Au cours de la dernière année, le Comité externe d'examen de la GRC (Comité) a effectué des réalisations et tenu des dialogues importants. Le Comité a émis des recommandations dans un certain nombre de dossiers difficiles. Il a également tiré avantage de diverses possibilités de sensibilisation, un volet essentiel de son travail. Le Comité a abordé des enjeux stratégiques plus vastes liés aux propositions de changement du système de relations de travail à la GRC, y compris le *Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC (Groupe de travail Brown)*.

L'exercice 2007-2008 représente une étape importante pour le Comité. En 1988, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (*Loi*) est entrée en vigueur. À l'époque, elle représentait un changement majeur dans l'approche relative aux relations de travail à la GRC. La nouvelle loi s'est distancée d'une approche punitive quant à la discipline, et a mis davantage l'accent sur le principe de réhabilitation. La *Loi* a également permis d'améliorer l'ouverture et la transparence des systèmes de règlement des griefs, de mesures disciplinaires et de renvoi et de rétrogradation grâce à la mise en place d'un examen civil impartial et indépendant de nombreux enjeux liés à l'emploi dans la GRC par l'entremise d'un tribunal externe des relations de travail.

Le Comité a été établi en vertu de la Partie II de la *Loi* et possède le pouvoir d'examiner toute question qui lui est présentée et de formuler des recommandations à cet égard, c'est-à-dire toutes les mesures disciplinaires, de renvoi ou de rétrogradation concernant les membres de la GRC et certains types de griefs établis dans le *Règlement sur la GRC* (*Règlement*). La décision finale sur ces questions relève du commissaire de la GRC. Dans chaque affaire, la loi exige du commissaire qu'il fournisse des raisons pour n'avoir pas suivi la recommandation du Comité.

En 1987-1988, le Comité a commencé à prendre forme; il a nommé son premier président et embauché son personnel. Vingt ans plus tard, il continue de s'acquitter de son mandat. Compte tenu de ce vingtième anniversaire, il est important de faire le point sur le travail réalisé et de célébrer les réalisations du Comité au fil des années. Pour cette raison, le présent rapport annuel différera des rapports précédents. Il examinera non seulement l'an dernier, comme tout rapport annuel, mais examinera également comment le Comité a fait une différence dans la vie des membres de la GRC au cours des deux dernières décennies. De plus, le rapport comporte une discussion des possibilités de réforme et des orientations futures de l'examen externe.

En conclusion, j'aimerais remercier un certain nombre de personnes. Il y a eu trois présidents avant moi. Le juge René Marin est le président fondateur. Jennifer Lynch s'est acquittée des tâches et fonctions du poste de vice-présidente et de présidente intérimaire durant environ six ans. Philippe Rabot a également occupé le poste de président intérimaire et de président de 1998 à 2005. Chacun d'entre eux a fait preuve d'un solide engagement envers le mandat du Comité et a contribué grandement à ses travaux. Je les remercie d'avoir jeté les bases du travail du Comité et d'avoir participé à la fonction d'examen impartial et indépendant du Comité.

Je ne pourrais passer outre le dévouement et les contributions du personnel du Comité, au fil des années. Sans leur engagement et leur attention, le travail du Comité n'aurait pu être réalisé. Je leur suis reconnaissante pour leur travail, les conseils qu'ils m'ont donnés et leur soutien de tous les jours.

J'espère que vous apprécierez la lecture des réalisations du Comité, qui s'acquitte d'un mandat inhabituel et important.

La présidente,

Catherine Ebbs

Partie II
Aperçu

A : Mandat

Les membres de la GRC sont assujettis à des systèmes de règlement des griefs, de mesures disciplinaires et de renvoi et de rétrogradation qui diffèrent de ceux de la fonction publique générale. Les Parties III, IV et V de la *Loi* décrivent chaque système respectif. La Partie II établit le Comité, une partie intégrante de ce régime unique et spécialisé de relations de travail.

Les responsables du système interne de la GRC prennent les décisions initiales sur les questions de relations de travail qui touchent les membres. Dans certaines circonstances, les décisions initiales font l'objet d'un examen par le Comité. Les conclusions et les recommandations du président sont transmises aux parties et au commissaire de la GRC, qui prend la décision finale. Si le commissaire décide de ne pas suivre la recommandation du Comité, il ou elle a l'obligation légale de fournir une justification à cet égard.

Bien que les trois catégories de litiges liés aux relations de travail puissent être très différentes, l'approche du Comité demeure uniforme. Il entreprend un examen robuste et approfondi. Le Comité tient compte du dossier complet dont il est saisi : les documents originaux, la décision prise et les représentations des parties. Dans le cas des appels de mesures disciplinaires ou de décisions de renvoi ou de rétrogradation, la transcription de l'audience du comité d'arbitrage est également présentée au Comité, de même que les pièces consignées à l'audience. Tous les éléments de preuve, les questions juridiques, les lois et la jurisprudence pertinentes sont examinés au moment de déterminer les conclusions et les recommandations. Le président a également le pouvoir de tenir une audience s'il considère que c'est nécessaire. Toutefois, de telles audiences sont peu fréquentes.

Les cas renvoyés au Comité présentent souvent des questions compliquées ou non résolues liées aux politiques s'appliquant aux membres, des questions juridiques difficiles et des situations de fait complexes. L'objectif du Comité relatif à l'examen de ces dossiers est d'influer de façon positive sur les relations de travail à la GRC. Un examen de dossier impartial et indépendant de la GRC est essentiel pour atteindre cet objectif, tout comme la nécessité d'échanger des renseignements et de sensibiliser les intervenants.

Les griefs constituent la majorité du travail du Comité et représentent environ 80 % des renvois reçus en 2007-2008. Toutefois, les examens de mesures disciplinaires et de mesures de renvoi demeurent une partie importante des activités du Comité. L'Annexe A comporte des renseignements sur ces trois catégories d'examen, y compris un tableau qui fournit des renseignements détaillés sur le mandat du Comité dans ces trois domaines, ainsi que des renseignements clés liés aux processus et résultats.

En plus des examens de cas, le Comité participe à un éventail d'autres activités qui soutiennent et améliorent son mandat principal. La sensibilisation, sous plusieurs formes, demeure une priorité importante pour le Comité. Le Comité publie un communiqué trimestriel, répond à des demandes de renseignements formelles et informelles et offre une formation à divers secteurs des relations de travail de la GRC. On trouvera plus loin dans la présente section davantage de détails sur les activités du Comité à cet égard, en 2007-2008.

Le Comité continue également de s'acquitter des exigences redditionnelles et organisationnelles découlant de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et d'autres initiatives gouvernementales. Le Comité est composé de seulement cinq employés permanents et de trois employés temporaires.

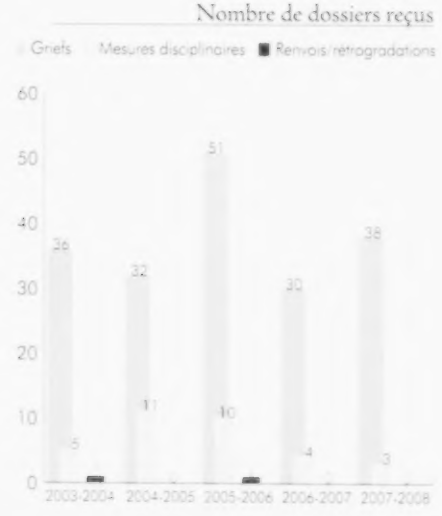
Par conséquent, tout le personnel du Comité consacre beaucoup de temps et de ressources à réaliser les priorités administratives gouvernementales. Un financement temporaire a contribué à cet égard, mais des solutions plus permanentes et plus stables sont requises.

Enfin, le Comité participe de façon active à l'examen de la structure de gouvernance actuelle de la GRC en fournissant des observations écrites ainsi qu'un exposé au *Groupe de travail Brown*. Le Comité soutient grandement le vaste objectif du *Groupe de travail Brown* d'améliorer la responsabilisation et la transparence des processus de relations de travail de la GRC. Il s'engage à soutenir le ministre dans le cadre de la préparation de ses réponses et de la formulation d'un plan d'action. La Section E comporte plus de renseignements sur la participation du Comité au travail du *Groupe de travail Brown* ainsi que la vision du Comité relativement à l'amélioration des systèmes de relations de travail de la GRC.

B : L'année 2007-2008 en revue

i. Renvois

Il y a eu davantage de cas renvoyés au Comité au cours de cet exercice qu'au cours de l'exercice précédent. Au total, 38 griefs ont été renvoyés au Comité, par rapport à 30 au cours de l'année précédente et 51 en 2005-2006. Trois appels de mesures disciplinaires ont été renvoyés au Comité, une diminution du nombre de dossiers disciplinaires renvoyés au cours des années précédentes (quatre au cours de l'année précédente, dix en 2005-2006). Aucun appel relatif à un renvoi ou à une rétrogradation n'a été renvoyé au Comité cette année.

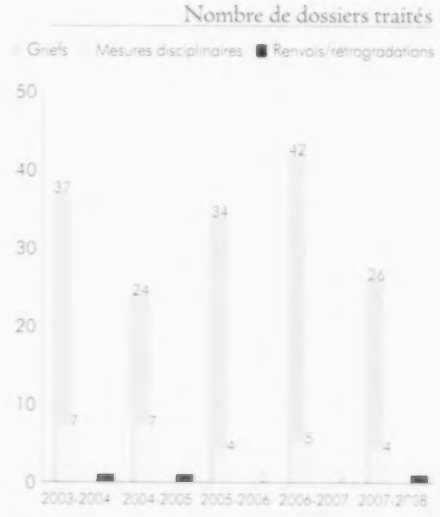


ii. Recommandations émises

Le nombre de dossiers traités par le Comité d'une année à l'autre peut varier selon la complexité des enjeux soulevés. Le Comité n'a aucun contrôle sur le nombre et la complexité des dossiers qui lui sont renvoyés au cours d'un exercice et n'en est pas avisé à l'avance. Il doit donc composer quotidiennement avec des fluctuations importantes de la charge de travail et y réagir.

Il y a eu une diminution du nombre de recommandations émises en 2007-2008. Le Comité a examiné au total 31 dossiers au cours de l'exercice. Vingt-six griefs ont été examinés et vingt-quatre recommandations ont été émises. Le Comité a émis trois recommandations relativement à des appels de mesures disciplinaires. Une recommandation relative à un renvoi ou une rétrogradation a été émise.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles moins de conclusions et de recommandations ont été émises cette année. Tel que mentionné, il est difficile de prévoir le nombre et la complexité des dossiers qui seront examinés par le Comité au cours de l'exercice. Le Comité a également fait face à certains cas très difficiles au cours du présent exercice, qui ont exigé



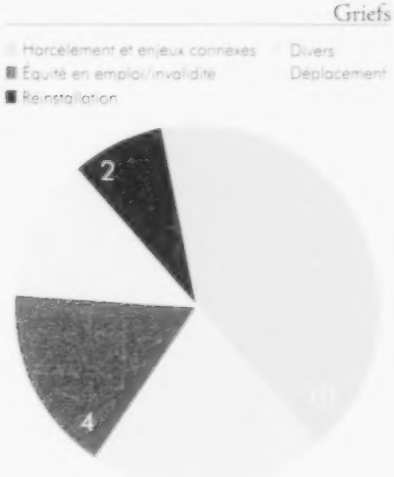
* En 2007-2008, trente et un dossiers ont été examinés, mais 28 recommandations ont été émises. En 2006-2007, quarante-deux dossiers ont été examinés, et 40 recommandations ont été émises. En 2005-2006, trente-quatre dossiers ont été examinés, et 30 recommandations ont été émises.

plus de temps qu'à l'habitude. Un de ces cas était lié au harcèlement. Un autre impliquait un appel volumineux relatif à un renvoi ou une rétrogradation. Le Comité a également consacré beaucoup de temps et de ressources aux enjeux stratégiques soulevés par le *Groupe de travail Brown*, et aux questions générales touchant la GRC.

iii. Griefs

En ce qui concerne les griefs, le Comité continue d'observer qu'un nombre important d'examens de niveau II exigés par les membres ont trait à des cas qui ont été rejetés par l'arbitre de niveau I aux motifs de questions préliminaires telles que les délais de prescription et la qualité pour agir. Tout comme l'an dernier, le Comité a fréquemment recommandé que les conclusions de nature procédurale du niveau I soient renversées. Le Comité s'est également dit préoccupé, dans certains cas, par la manière dont la Gendarmerie applique la politique en matière de harcèlement. Tel que mentionné dans le rapport de l'an dernier, compte tenu du décalage dans le temps avant que le Comité ne procède aux examens de niveau II des griefs, il se peut que ces questions ne tiennent pas compte de la pratique actuelle dans la GRC.

Le sujet des recommandations du présent exercice en matière de griefs correspondait aux catégories générales suivantes :



iv. Appels de mesures disciplinaires

Cette année, le Comité a examiné trois appels de mesures disciplinaires. Un a été déposé par un membre, et deux impliquaient un appel d'un commandant divisionnaire. Un des appels de commandant divisionnaire touchait également un appel incident interjeté par un membre. Seulement un appel visait une sanction consistant en un ordre de démission dans un délai de 14 jours, sans quoi le membre serait congédié.

v. Renvois et rétrogradations

Le Comité a émis des conclusions et des recommandations dans un cas de renvoi et de rétrogradation en 2007-2008, le cinquième cas de ce genre depuis sa création. Le cas fait l'objet d'une analyse détaillée ci-dessous.

vi. Renseignements détaillés sur la sensibilisation

Cette année, le Comité a continué de participer à des activités de sensibilisation.

a. Publication trimestrielle

Le Comité publie une publication trimestrielle, le *Communiqué*. Celui-ci comporte des articles d'intérêt, des résumés de toutes les conclusions et recommandations du Comité, des résumés de toutes les décisions du commissaire ainsi que des résumés de causes juridiques pertinentes. Un article rédigé par un des avocats du Comité a particulièrement attiré l'attention cette année. Il est intitulé *Qu'est-ce qui constitue un bon grief?*. L'article comportait des connaissances et des conseils pratiques concernant les éléments nécessaires, en termes de procédures et de contenu, pour aborder correctement les griefs courants.

b. Site Web

Le Comité tient un site Web (www.erc-cee.gc.ca) qui offre un accès à toutes les éditions précédentes du *Communiqué*, une base de données qui permet de consulter les résumés des conclusions et des recommandations du Comité, des copies de tous les documents de recherche du Comité ainsi que des rapports spécialisés, comme les présentations du Comité à la *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar* (Commission Arar) et au *Groupe de travail Brown*. Cette année, le site Web a reçu 375 000 visites.

c. Demandes d'information

Au cours d'une année, le Comité reçoit un certain nombre de demandes d'information. Certaines d'entre elles sont simples, mais d'autres peuvent être assez compliquées et occupent beaucoup de temps. Cette année, le Comité a reçu 96 demandes de renseignements. Le temps de réponse moyen était de quatre jours.

d. Formation continue et renforcement des capacités

Le Comité a participé à un éventail d'événements de formation et d'éducation et à d'autres événements publics en 2007-2008. Par exemple :

- La présidente du Comité a donné un exposé à la conférence des sous-représentants des représentants des relations fonctionnelles (RRF) de la région du Pacifique.
- La présidente du Comité et la directrice exécutive du Comité se sont présentées devant le *Groupe de travail Brown*.
- La présidente du Comité s'est présentée devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes relativement à son étude de la vérification de l'administration des régimes de retraite et d'assurance de la GRC par la vérificatrice générale en novembre 2006.
- La présidente et le personnel du Comité ont participé à la réunion annuelle des RRF nouvellement nommés.
- Le personnel du Comité a visité le Bureau de coordination des griefs (BCG) de la région de l'Atlantique.
- La présidente et le personnel du Comité ont parlé aux arbitres de niveau I.
- Le personnel a participé à trois visites de détachement, y compris deux occasions de copatrouille.

e. Enjeux stratégiques

Comme l'indique le message de la présidente ci-dessus, le Comité a consacré beaucoup de temps à sa vision des composantes et de la structure clés d'un organisme amélioré d'examen externe des relations de travail pour les membres de la GRC. Le Comité a rencontré le *Groupe de travail Brown* et s'est présenté devant le Comité permanent des comptes publics du Parlement. La présentation du Comité à l'intention du *Groupe de travail Brown* et les statistiques fournies à la demande de cet organisme figurent sur le site Web du Comité au www.erc-cee.gc.ca.

f. Activités organisationnelles

Historiquement, les petits organismes comme le Comité ont été formés en vue de résoudre des enjeux opérationnels. Pour le Comité, cela signifie que la conception et les ressources initiales étaient axées sur l'examen des cas et non les fonctions administratives et organisationnelles. Toutefois, malgré sa taille, le Comité doit répondre à toutes les exigences organisationnelles pangouvernementales. Puisqu'il est clairement nécessaire de répondre aux demandes croissantes de transparence et de responsabilisation, le Comité déploie tous les efforts possibles pour s'assurer qu'il possède des cadres administratifs et de politiques, particulièrement dans le domaine des ressources humaines. Par exemple, le Comité poursuit son élaboration de la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Il a également effectué le suivi de la rétroaction relative au Cadre de responsabilisation de gestion reçue au cours du dernier exercice, et élaboré, en consultation avec tout le personnel, des outils supplémentaires visant son cadre de gestion des risques. Grâce à un certain nombre de circonstances de dotation courantes, le Comité a également été en mesure de participer à un exercice de planification de la relève.

Grâce aux réunions de personnel régulières et aux séances de formation spéciales, le tremplin clé de communication sur les questions organisationnelles, le Comité a fourni au personnel des exposés ou des séances d'apprentissage sur des domaines importants, y compris la *Loi sur la responsabilité fédérale*, les systèmes informels de gestion des conflits, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, les activités politiques, les langues officielles, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, les demandes d'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et la préparation aux situations d'urgence.

Le Comité a également continué à participer au groupe de recherche d'action sur le fardeau lié à la production de rapports à l'externe pour les petits organismes, animé par l'École de la fonction publique du Canada.

Partie III

Vingt ans de contributions qui comptent pour les membres de la GRC

A : Introduction, aperçu statistique et répercussions externes aux cas

En 1987, lorsque la *Loi* est entrée en vigueur, la notion d'un organisme d'examen externe des questions liées aux relations de travail était un pas en avant pour gérer les questions relatives à l'emploi dans la GRC. Grâce à cette nouvelle loi, le Comité, en tant qu'arbitre externe et indépendant, était en mesure de fournir des recommandations au commissaire. En outre, la loi exige du commissaire qu'il fournisse une justification advenant le cas où il ou elle choisit de ne pas suivre la recommandation.

Il existe de nombreuses façons d'évaluer les répercussions du travail du Comité. Par exemple, le Comité s'assure de toujours émettre des conclusions et des recommandations impartiales et indépendantes fondées sur de solides principes de droit. Essentiellement, l'existence même d'un tribunal d'examen externe permet une prise de décisions indépendante, qui soutient la transparence et garantit la responsabilisation.

De la même manière, la création, la mise en œuvre réussie et la continuité du Comité en tant que mécanisme quasijudiciaire d'examen des différends entre les membres et la GRC en ce qui concerne les relations de travail permettent de réaliser des progrès à cet égard.

Les conclusions et les recommandations du Comité ont permis de clarifier et d'orienter un certain nombre de questions concernant l'interprétation de la *Loi*, du *Règlement* et des politiques. Par exemple, en ce qui concerne l'arbitrage des griefs, il fallait clarifier de nombreuses questions procédurales, notamment la qualité pour agir et les délais de prescription.

Le Comité a également soulevé fréquemment des préoccupations sur l'équité procédurale des processus liés aux relations de travail. Ses conclusions et recommandations ont contribué à orienter l'ajustement du système interne de règlement des griefs de la GRC concernant ce qui constitue des limites acceptables dans un certain nombre de domaines. Par exemple, dans le cadre d'un dossier notable concernant la nomination irrégulière, le Comité a rendu une décision sur la nécessité de permettre à un membre d'être entendu, alors qu'il y avait d'importantes questions quant à la crédibilité (G-272). Dans d'autres cas, dont de nombreux font l'objet d'une analyse ci-dessous, le Comité a abordé des préoccupations graves concernant la manière dont des enquêtes sur le harcèlement ont été réalisées.

Le Comité a également éclairé le processus d'élaboration de politiques de la GRC en s'assurant que les enjeux comme l'interprétation de l'obligation d'adaptation sont alignés sur les décisions de la Cour suprême du Canada (CSC). Ce fait a mené à des changements de politiques au sein de la GRC relativement aux principes appliqués au moment de déterminer l'obligation d'adaptation. Le Comité a également traité plusieurs questions difficiles liées aux droits de la personne. Il a formulé des préoccupations sur la façon dont la GRC gère la politique de réinstallation et de réinstallation intégrée et, plus récemment, a souligné le manque de clarté des politiques sur les déplacements.

En ce qui concerne les mesures disciplinaires, le Comité a fourni de nombreuses conclusions et recommandations au sujet du respect du délai pour initier des audiences disciplinaires. Il a également soulevé des préoccupations sur certains détails des avis d'audiences disciplinaires et la nécessité de s'assurer qu'ils fournissent des renseignements adéquats permettant aux membres de connaître les

causes devant être présentées et défendues. Le Comité a fourni de nombreuses conclusions et recommandations qui ont clarifié les principes de sanction et raffiné les distinctions entre la discipline et le renvoi. Il a contribué au débat très public sur la « dénonciation » grâce à ses conclusions et recommandations complètes dans *Stenhouse* et *Read*. Le Comité a également fourni de nombreuses conclusions et recommandations complètes et réfléchies sur les questions de mesures disciplinaires découlant des tragédies personnelles de membres et du stress quotidien causé par le travail policier.

Bien qu'il y ait peu de cas de renvois et de rétrogradations, ceux-ci sont complexes et exigent un examen étendu. Ces cas ont permis au Comité et à la Gendarmerie d'examiner la nature du travail policier et la norme à imposer en matière de renvois pour inaptitude.

Pour ce qui est de la sensibilisation, le Comité a fait de nombreux efforts dans toute son histoire pour informer les intervenants de son travail afin de s'assurer que l'on connaît la façon d'avoir accès à un processus d'examen indépendant. Le juge René Marin a travaillé avec le commissaire Inkster pour clarifier le concept de bien-fondé du renvoi et s'entendre sur les types de cas à transmettre au Comité. Philippe Rabot a également poursuivi les dialogues avec la GRC concernant différentes approches pouvant être utilisées pour clarifier le concept de bien-fondé du renvoi. Le personnel du Comité a aidé à éduquer et à former le nouveau personnel d'administration des griefs, les arbitres et les représentants du personnel à la Division Dépôt de la GRC.

Au cours des dernières années, sous l'égide de la présidente actuelle, le Comité a reconnu la nécessité de faire de la sensibilisation active et uniforme une activité de programme clé. Des efforts supplémentaires ont été déployés pour garantir une sensibilisation continue aux BCG de la GRC, des RRF et des membres en général. Le Comité a également soumis une présentation à la *Commission Arar*. De plus, la présidente du Comité s'est présentée devant le *Groupe de travail Brown* et devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

En vue de reconnaître l'importance des mécanismes autonomes et indépendants de délibération relative aux différences liées à la façon d'aborder les questions sur les relations de travail, les sections ci-dessous soulignent les valeurs qui mènent à de telles différences et la façon dont le Comité les a interprétées. Ces valeurs comprennent les suivantes : protéger l'accès aux mécanismes de griefs et d'appels; garantir l'équité procédurale; garantir la transparence; garantir la conformité avec la *Loi*; garantir l'équité des audiences; garantir un milieu de travail de qualité; protéger des représailles lorsqu'une dénonciation est légitime; valoriser les membres; valoriser l'importance de la réhabilitation et des mesures correctives en tant que principes directeurs en matière de mesures disciplinaires; obtenir la confiance du public envers les autorités policières; protéger la confiance du public; et apporter une aide significative relativement aux enjeux de rendement des employés.

« Les différences sont souvent signe de progrès. »

Mahatma Gandhi

B : Griefs

i. Protéger l'accès

L'article 31 de la *Loi* établit deux exigences préliminaires relativement à la présentation d'un grief. Premièrement, le sujet du grief doit être admissible, selon les définitions de la *Loi*. Cette admissibilité constitue la qualité pour agir. Deuxièmement, le grief doit être présenté dans les délais précisés au niveau I et au niveau II.

Il s'agit d'exigences obligatoires, et sauf si une affaire répond aux critères de la qualité pour agir et est présentée dans les délais prescrits, le grief sera rejeté. La seule exception à cette exigence est que le commissaire de la GRC a le pouvoir, en vertu du paragraphe 47.4(1) de la *Loi*, de prolonger les délais. Ce pouvoir peut être, et a été, délégué aux arbitres de niveau I du système de griefs de la GRC.

Le fait qu'un membre n'ait pas qualité pour agir ou ne respecte pas les délais précisés met automatiquement fin au grief. Il est donc très important que les dispositions de la *Loi* liées à ces articles soient interprétées de façon juste et raisonnable pour garantir que les griefs légitimes ne soient pas bloqués inutilement. Il est également particulièrement important pour les arbitres d'examiner le caractère pertinent des prorogations, lorsque les délais ne sont pas respectés.

Le Comité reçoit chaque année un grand nombre de cas dans lesquels les griefs ont été refusés au niveau I en fonction de la qualité pour agir, du non-respect des délais, ou de ces deux éléments. Le Comité a rejeté ces conclusions dans de nombreux cas. Il y a plusieurs années, le Comité a produit deux articles sur la qualité pour agir et les délais afin d'aider à régler certains malentendus courants. Le Comité a également publié des articles supplémentaires sur ces questions et en parle souvent au moment d'offrir une formation. Les articles d'intérêt et le matériel de formation sont accessibles sur le site Web du Comité à l'adresse suivante : http://www.erc-cee.gc.ca/francais/publications_articles_f.html.

Sur les 26 cas de griefs réglés par le Comité cette année, 11 ont été refusés au niveau I en raison de la qualité pour agir, des délais ou de ces deux éléments. Certains des plus importants de ces dossiers font l'objet d'une analyse ci-dessous. Le Comité a constaté que trois des 11 griefs ne respectaient pas les délais, mais qu'ils justifiaient tous une prorogation, question qui n'avait pas été abordée par l'arbitre de niveau I. Le Comité a rejeté les conclusions des arbitres de niveau I relativement à cinq griefs et a constaté que dans le cas de trois affaires, le dossier était insuffisant pour permettre de tirer une conclusion. Dans un cas, le Comité a conclu qu'il n'avait pas compétence pour examiner la question.

a. Qualité pour agir

La *Loi* prescrit un critère en cinq parties relativement à l'établissement de la qualité pour agir :

1. Le requérant doit être un membre.
2. Le requérant doit avoir subi un préjudice.
3. Le grief doit concerner une décision, un acte ou une omission.
4. La décision, l'acte ou l'omission doit être liée à la gestion des affaires de la Gendarmerie.
5. Il doit n'exister aucun processus de recours prescrit par la *Loi*, le *Règlement* ou les *Consignes du commissaire* (CC).

Bien que cette liste puisse sembler simple, il est très difficile d'interpréter le critère de qualité pour agir de façon à ne pas empêcher l'examen de griefs valides.

Le Comité a formulé des conclusions à cet égard, notamment le seuil d'établissement de la qualité pour agir, l'exigence relative au fait d'avoir subi un préjudice, l'effet de l'annulation d'une décision sur la qualité pour agir et le droit des membres retraités de présenter un grief. Il est important de mentionner que le fait de déterminer qu'un requérant a qualité pour agir ne signifie pas que le grief est justifié.

a.1 Préjudice

Bien que la loi exige que le membre ait subi un préjudice en raison d'une décision, d'un acte ou d'une omission, le Comité a rejeté l'interprétation voulant que le membre doit avoir subi une perte financière. Dans le grief G-098, on avait demandé à la requérante de payer des frais qui avaient été facturés à la Gendarmerie en raison de sa réinstallation. Bien que la requérante n'avait pas encore versé cette somme, le Comité a conclu qu'elle avait un intérêt direct et personnel à demander à renverser la décision de recouvrement, et avait donc qualité pour agir. Le commissaire n'a pas abordé cette question dans sa décision. Toutefois, il a examiné le bien-fondé de l'affaire.

Le Comité a également élaboré un seuil minimal pour l'établissement des cas où un membre subit un préjudice. Dans l'affaire G-125, le membre a déposé un grief concernant le refus de sa demande d'évaluation médicale périodique par un médecin de son choix. L'arbitre de niveau I a rejeté le grief puisqu'il a déterminé que le membre n'avait pas la qualité pour agir. Le Comité a conclu que le requérant avait la qualité pour agir puisqu'il avait un intérêt direct et personnel pour la question, plutôt qu'une objection théorique à la politique de la Gendarmerie qui n'avait pas été appliquée dans son cas. Le commissaire n'a pas abordé cette question dans sa décision, mais a examiné le bien-fondé du dossier.

a.2 Décision modifiée

Une autre question intéressante a été soulevée dans le grief G-301, où l'on a remis en question la qualité pour agir du requérant puisque la décision à laquelle il s'était opposé avait par la suite été renversée. L'arbitre de niveau I a conclu que le requérant n'avait pas la qualité pour agir. Le Comité était en désaccord avec cette décision et a conclu que pour évaluer la qualité pour agir, la question appropriée consistait à déterminer s'il était au moins possible que le requérant ait subi des préjudices en raison de la décision.

a.3 L'existence d'un autre processus n'empêche pas nécessairement la présentation d'un grief

Tel que mentionné ci-dessus, une des conditions de la qualité pour agir est qu'il doit n'exister aucun autre

processus de recours prescrit par la *Loi*, le *Règlement* ou les CC. Le Comité a fréquemment rejeté les raisonnements qui supposent que ce principe signifie qu'un grief ne peut être présenté s'il existe tout autre processus de recours. Par exemple, le Comité a conclu qu'un grief peut être déposé pour des raisons de harcèlement. Dans le grief G-326, la requérante a déposé un grief et a affirmé avoir été harcelée. L'arbitre de niveau I a rejeté le grief puisqu'il a déterminé que la requérante devait présenter une plainte pour harcèlement. Le Comité a conclu que l'existence d'un processus de plainte pour harcèlement n'empêchait pas la requérante d'avoir la qualité pour agir pour présenter un grief, puisque la politique sur le harcèlement ne découlait pas de la *Loi*, du *Règlement* ou d'une CC. Le Comité a tiré la même conclusion dans les griefs G-354 et G-356. Le commissaire s'est exprimé d'accord avec ce raisonnement.

Le Comité a tiré une conclusion semblable dans le grief G-390. Dans cette affaire, le membre se plaignait que le logement et les repas qui lui étaient fournis durant son service spécial étaient inadéquats. L'arbitre de niveau I a déterminé que la requérante n'avait pas la qualité pour agir puisque son grief visait des préoccupations liées à la santé et à la sécurité au travail, et que la requérante devait avoir recours à la politique sur la santé et la sécurité au travail. Le Comité a rejeté cette décision et a conclu que les dispositions sur la santé et la sécurité au travail figuraient dans le Manuel d'administration de la Gendarmerie et non dans la *Loi*, le *Règlement* ou une CC. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

a.4 Membres retraités

Un des développements les plus importants dans l'application du critère relatif à la qualité pour agir est la conclusion du Comité selon laquelle les membres retraités ont la qualité pour agir dans certains contextes. L'interprétation du Comité du terme « membre » au paragraphe 31(1) de la *Loi* est libérale plus que littérale, et vise la réalisation des objectifs du processus de règlement des griefs. Il en résulte une série de décisions permettant aux membres retraités de présenter un grief lorsque la question en litige est liée à la relation employeur-employé.

Dans le cadre du grief G-321, le membre a déposé un grief relatif aux résultats d'un examen du comité de classification. Le Comité a recommandé de faire droit au grief, mais le commissaire n'a pas accepté

> *« Le fait d'attendre la retraite du membre empêcherait l'examen approfondi de la décision grâce au processus de règlement de griefs et permettrait ainsi de contourner un important niveau de responsabilité. »*
>
> G-324

cette recommandation. Le membre a présenté une demande en révision judiciaire auprès de la Cour fédérale du Canada (CFC), qui a ordonné une nouvelle évaluation de la classification. La deuxième évaluation a confirmé les résultats obtenus par le premier comité de classification. Le membre a déposé un deuxième grief, après avoir pris sa retraite de la GRC. Le deuxième grief a été refusé au niveau I puisque le requérant n'était plus membre.

Le Comité a rejeté la décision de l'arbitre de niveau I. Il a conclu que la *Loi* exige seulement que les décisions d'un grief soient liées aux droits d'une personne en tant que membre de la GRC; il n'est pas nécessaire que le requérant soit toujours membre de la GRC au moment où le grief est présenté. Le commissaire a convenu que le membre avait la qualité pour agir.

Dans le G-324, le requérant a déposé une plainte selon laquelle il avait été harcelé et victime de discrimination en raison de son âge. La Gendarmerie a rejeté sa plainte environ 10 mois après sa retraite. L'arbitre de niveau I a rejeté le grief puisque le requérant n'était plus membre. Le Comité a conclu que le requérant avait la qualité pour agir puisqu'il était membre de la Gendarmerie au moment où il a déposé la plainte faisant l'objet de la décision remise en question. Le commissaire a donné son accord à cet égard.

Enfin, dans l'affaire G-332, le requérant a déposé un grief après qu'on a refusé de lui rembourser des coûts associés à sa réinstallation au moment de sa retraite. Sa demande de remboursement a été présentée une fois qu'il était retraité. L'arbitre de niveau I a conclu que les membres retraités n'avaient pas accès au processus de règlement des griefs. Le Comité a rejeté cette décision. Il a conclu que le paragraphe 31(1) de la *Loi* ne visait pas à retirer aux membres retraités l'accès au processus de règlement des griefs afin de

remettre en question une décision découlant de leur emploi dans la Gendarmerie. Le commissaire a donné son accord à cet égard.

b. Délais de prescription

Bien que le Parlement ait accordé aux membres un important droit de grief, ce droit est assujetti à des délais de prescription. En vertu du paragraphe 31(2) de la *Loi*, la Gendarmerie doit rejeter un grief présenté après les échéances obligatoires, sauf si le commissaire accorde une prorogation. Au niveau I, le délai est de 30 jours à partir de la date où le membre a su ou aurait dû savoir qu'il avait subi un préjudice. Au niveau II, le délai est de 14 jours à partir de la date de signification de la décision de niveau I.

Le Comité a examiné les délais dans un nombre important de cas. Certaines des conclusions les plus pertinentes comprennent des commentaires sur le fardeau d'établir que le délai a été respecté, les effets d'événements ultérieurs sur les délais, le concept de grief continu et la nécessité de répercussions personnelles sur le requérant pour que le délai soit activé.

Dans le grief G-210, le dossier ne précisait pas quand ni comment le requérant a pris connaissance de la décision faisant l'objet de la plainte, mais ce dernier avait fourni sur le formulaire de grief une date selon laquelle il respectait les échéances du grief. Le Comité a conclu qu'il était raisonnable d'accepter que la date fournie par le requérant est exacte en l'absence de preuve ou d'argument du contraire. Le commissaire a convenu que le grief avait été présenté en temps opportun.

Même lorsque l'échéance est dépassée, des événements ultérieurs peuvent placer le grief dans un contexte différent qui exige que la Gendarmerie prenne une autre décision. La nouvelle décision peut faire l'objet d'un grief si le délai de 30 jours à partir de la nouvelle décision est respectée. Ce concept a été initialement présenté dans le grief G-091. Dans cette affaire, le Comité a conclu que le refus de réexaminer une décision, ou la confirmation de la décision initiale, pourrait créer une nouvelle décision pouvant mener à un grief, mais seulement lorsque de nouveaux éléments de preuve ou renseignements étaient fournis et plaçaient la question dans une tout autre optique. Une simple demande de réexamen ne réactive pas les délais. Le commissaire n'a pas fait de commentaire sur les délais dans cette affaire, mais a toutefois examiné le grief.

Le critère de la « toute autre optique » a été utilisé dans de nombreux griefs visant des questions de délais. Il a fourni aux membres la souplesse nécessaire pour présenter un grief relativement à une nouvelle décision ou à une décision modifiée de la Gendarmerie tout en respectant les délais.

Un autre enjeu semblable important est la répercussion des délais sur les griefs continus. Dans l'affaire G-206, le Comité a conclu que le non-paiement du salaire pourrait être perçu comme un sujet de grief continu, puisqu'il s'agit d'une décision ayant lieu à chaque jour de paye. Le requérant pouvait présenter un grief un an après le début du non-paiement, mais serait seulement admissible à recouvrer les montants retenus dans les 30 jours précédents (voir également le grief G-064). Le commissaire a convenu avec le Comité du bien-fondé du grief et y a fait droit, bien qu'il n'ait pas fait de commentaires sur la question des délais.

Le Comité a également examiné la question du moment d'activation des délais, et a conclu qu'il s'agit du moment où le membre est touché personnellement. Dans le grief G-365, le requérant a présenté un grief lié aux avances relatives à des déplacements pour vacances. Quelques mois auparavant, un bulletin avait été émis concernant la façon dont les avances devaient être calculées. L'arbitre de niveau I a conclu que le grief ne respectait pas le délai de prescription puisqu'il aurait dû être présenté dans les 30 jours suivant la publication de ce bulletin. Le Comité a rejeté cette décision et a maintenu que le délai commençait le jour où le requérant a reçu une réponse à sa demande d'avance relative à des déplacements pour vacances, puisque c'est à partir de ce moment qu'il a subi un préjudice personnel. Le commissaire a donné son accord à cet égard.

À l'inverse, dans le grief G-280, le requérant a reçu une approbation à l'avance relativement à un logement, qui comportait des instructions précises concernant les articles admissibles. Le requérant n'a pas suivi ces instructions. Deux mois plus tard, il a présenté une demande de remboursement, qui a été refusée. Le requérant affirme qu'il a subi un préjudice seulement à partir du moment où sa demande a été refusée. Le Comité a convenu que, conformément à la décision de l'arbitre de niveau I, le grief ne respectait pas le délai de prescription puisque le requérant devait présenter son grief dans les 30 jours suivant l'approbation à l'avance.

c. Prorogation

Le paragraphe 47.4(1) de la *Loi* autorise le commissaire à prolonger les délais de prescription s'il estime que les circonstances le justifient. Le Comité a recommandé au commissaire de prolonger les délais à un certain nombre de reprises et pour diverses raisons, y compris les situations dans lesquelles :

- un retard déraisonnable de la Gendarmerie rendait équitable la prorogation (G-041, G-362);
- la Gendarmerie a refusé de mettre en œuvre une décision de niveau I après l'expiration du délai relatif à la présentation d'un grief de niveau II (G-106, G-204);
- des erreurs et des malentendus importants ont eu lieu relativement à l'administration du grief par la Gendarmerie (G-138, G-244);
- la Gendarmerie a donné l'impression qu'une décision était provisoire et non définitive, ou qu'elle pouvait être réexaminée (G-144, G-302);
- les conseils ou les renseignements donnés par l'arbitre de niveau I relativement aux droits d'examen de niveau II du requérant étaient confus ou trompeurs (G-140, G-214, G-216), ou la décision de niveau I était si confuse qu'elle a causé le retard (G-270);
- le non-respect du délai de prescription était indépendant de la volonté du requérant, par exemple lorsqu'un RRF a décidé de présenter le formulaire au nom du requérant (G-232, G-375);
- l'interprétation des faits peut avoir été ambiguë, et le cas servirait de cause type sur une question importante, et il serait dans l'intérêt de toutes les parties de prendre une décision en raison du bien-fondé (G-128).

d. 2007-2008

Comme le montre l'introduction de la présente section, les questions de qualité pour agir, de délais de prescription et de prorogation sont demeurées des enjeux sérieux pour le Comité en 2007-2008.

Dans le grief G-423, le Comité a constaté que le requérant, qui demandait à ce que ses tâches soient modifiées en guise d'adaptation à une déficience physique, avait la qualité pour agir lui permettant de présenter un grief. Le Comité a tiré cette conclusion puisque la décision de ne pas prendre de mesures d'adaptation pour le requérant a été prise dans le cadre de la gestion des affaires de la Gendarmerie et avait des répercussions personnelles sur le requérant et qu'il n'existait aucune autre forme de recours. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

Dans le grief G-419, l'arbitre de niveau I a maintenu que le requérant n'avait pas la qualité lui permettant de présenter un grief concernant le refus de la Gendarmerie d'enquêter sur sa plainte pour harcèlement puisqu'il n'a pas subi de préjudice en raison de cette décision. Le Comité était en désaccord avec cette conclusion et a mentionné que le requérant avait un intérêt personnel envers la façon dont la Gendarmerie traite ses allégations et, par conséquent, qu'il avait la qualité pour agir.

Fait intéressant, le Comité a également constaté que, dans le cas de trois griefs, le dossier n'était pas suffisant pour permettre à l'arbitre de niveau I de formuler une conclusion relative à la qualité pour agir. Le Comité a recommandé de retourner la question au niveau I afin de compléter le dossier (G-429, G-430, G-433).

Le Comité a également confirmé qu'il peut être raisonnable pour un membre d'attendre de recevoir des justifications écrites avant de déposer un grief, et que le délai débute à partir de la date de réception des justifications écrites, plutôt que la date à laquelle une décision est communiquée oralement (G-420).

Dans les trois cas où le Comité souscrit à la décision de l'arbitre de niveau I selon laquelle l'échéance n'avait pas été respectée (G-412, G-413 et G-419), le Comité a recommandé au commissaire de prolonger le délai. Les griefs G-412 et G-413 sont liés à un litige concernant le rachat d'une pension par des membres dans le cadre d'accords de partage de travail, un groupe principalement féminin. Le Comité a recommandé la prorogation parce que la Gendarmerie n'avait pas traité une partie du grief liée à la discrimination. Dans le grief G-419, le requérant a déposé une plainte pour harcèlement contre six personnes. L'intimé a refusé d'enquêter sur les six personnes, mais a rendu les décisions relativement à deux des personnes quelques jours avant la décision relative aux quatre autres personnes. On a déterminé que le requérant respectait les délais pour la deuxième décision, mais ne les respectait pas pour ce qui est de la première décision. Le Comité a conclu que la confusion créée par la décision prise en deux parties justifiait une prorogation. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision dans ces dossiers.

ii. Garantir l'équité et la transparence des procédures

La Gendarmerie doit s'acquitter de son devoir d'agir équitablement au moment de prendre une décision relative à un grief. Si cette tâche très importante, couramment appelée équité procédurale, n'est pas accomplie, une décision prise peut ne pas être maintenue. Pour qu'une procédure soit équitable, la Gendarmerie doit généralement s'assurer que le requérant reçoit un avis, a la possibilité d'être entendu et reçoit les raisons qui expliquent la décision, et s'assurer que la décision est prise sans préjugé. Dans le grief G-002, le Comité s'est concentré sur le fait d'aider la Gendarmerie à s'acquitter de son devoir d'agir équitablement et a formulé de nombreuses conclusions et recommandations qui ont clarifié la façon dont les principes d'équité procédurale s'appliquent au processus de règlement des griefs de la Gendarmerie. Il s'est également penché sur l'équité dans divers articles, rapports et discours, qui se trouvent sur son site Web.

« La direction doit s'assurer qu'elle traite la plainte de façon juste et non biaisée; elle doit notamment s'assurer que l'affaire paraît équitable. »

G-191

a. Avis et possibilité d'être entendu

Les règles d'équité procédurale précisent généralement que les parties dont les droits sont visés par une décision doivent être informées de l'affaire qui les concerne, et des conséquences possibles pouvant résulter de la décision. Les parties doivent également avoir la chance d'être entendues.

Dans le grief G-177, le Comité a examiné la décision de la Gendarmerie de mettre fin au versement du salaire d'un membre sans laisser le membre lire la recommandation écrite liée à la suspension de sa paye ni lui laisser la possibilité d'y répondre. Le Comité a conclu que la Gendarmerie avait commis une erreur d'équité procédurale en ne permettant pas au membre d'examiner la recommandation de cessation de paye et de formuler des commentaires à cet égard. Le Comité a également mentionné que, bien que la capacité du membre de présenter un grief et d'obtenir la divulgation du matériel pertinent permettait de corriger l'erreur dans cette situation, les procédures de grief ne pourraient rectifier une telle erreur dans tous les cas. Le commissaire n'a pas abordé cet enjeu dans sa décision. Il a toutefois accueilli le grief en raison du bien-fondé.

Dans le grief G-366, le Comité a examiné une décision de l'arbitre de niveau I qui a refusé d'accueillir un grief concernant le refus d'une demande de paiement des frais de déplacement puisque celle-ci n'avait pas été présentée en temps opportun. L'arbitre a pris sa décision sans avoir entendu tout d'abord les arguments liés à cette question. Le Comité a conclu que, en ce qui concerne l'équité procédurale, les arbitres devraient entendre les parties relativement à la question de respect des délais de prescription avant de décider si le grief a été présenté en temps opportun. Le commissaire n'a pas traité de cet enjeu dans sa décision, mais a suivi la recommandation du Comité et a accueilli le grief.

Le Comité a examiné une affaire semblable dans le cadre du grief G-378. Dans cette affaire, un membre a déposé un grief relativement à la décision de la Gendarmerie de ne pas enquêter sur sa plainte pour harcèlement. L'arbitre de niveau I a rejeté son grief parce qu'il a déterminé qu'elle n'avait pas la qualité pour agir, sans permettre tout d'abord aux parties d'être entendues à cet égard. Le Comité a conclu que les arbitres doivent entendre les parties relativement à la question de la qualité pour agir avant de rejeter un grief pour cette raison. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

b. Justifications suffisantes

La *Loi* et les principes d'équité procédurale exigent des arbitres qu'ils fournissent une justification relative à leurs décisions. La fourniture d'une justification appropriée est essentielle à de nombreux égards. Elle établit la transparence et la responsabilité du processus décisionnel. Elle aide les décideurs à apprécier les éléments de preuve et à cerner les considérations pertinentes. Elle montre aux parties que leurs arguments ont été pris en considération et compris. Elle aide également à orienter les comportements ultérieurs.

Le Comité a constaté que les arbitres doivent fournir leur justification de façon à expliquer clairement pourquoi une décision a été prise. Ce n'est pas suffisant de dire simplement qu'après avoir consulté une personne, l'arbitre ne peut soutenir le grief (G-002, G-039). Le Comité a également constaté que les arbitres doivent fournir des justifications

complètes de leurs décisions, puisque cela permet un examen efficace de l'appel (G-353). La CFC a renforcé ces principes importants dans le contexte de la GRC dans, notamment, *Muldoon c. Canada (procureur général)* ([2004] CF 380).

En 2007-2008, le Comité a formulé une conclusion clé liée à la prestation de justifications suffisantes. La décision du commissaire à cet égard n'a pas encore été rendue.

Dans le grief G-414, un requérant a affirmé que le refus de la Gendarmerie de lui accorder un congé sans solde constituait du harcèlement. Au moment de rejeter le grief, l'arbitre de niveau I a formulé diverses conclusions qui n'étaient pas soutenues par des justifications. Le Comité a recommandé au commissaire de prendre une décision à cet égard plutôt que de renvoyer le requérant à un arbitre de niveau I. Le Comité a formulé cette recommandation inhabituelle en raison du long délai écoulé et du fait que les parties avaient eu pleinement la possibilité de présenter leurs positions et que, par respect du principe d'équité, il était nécessaire de ne pas retarder davantage la décision finale.

c. Partialité

La notion de partialité, réelle ou perçue, est particulièrement importante dans les situations où l'on décide des droits d'une personne. La loi est claire; il n'est pas suffisant qu'un décideur soit impartial; il ou elle doit également paraître impartial. Comme le dit le dicton, justice doit non seulement être faite, mais doit également sembler avoir été faite. Même lorsque les décideurs estiment qu'ils pourraient procéder de façon impartiale et juste, ils doivent songer à se retirer d'un dossier si celui-ci présente toute question pour laquelle il pourrait sembler qu'ils ne pourraient être objectifs. L'apparence d'impartialité est nécessaire pour maintenir la confiance du public envers le processus décisionnel.

Dans l'affaire D-055, le Comité a adopté le critère d'appréhension raisonnable de partialité, tel qu'établi par la CSC. Le critère à appliquer pour assurer l'équité consiste à se demander si un observateur relativement bien informé pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur.

Dans le grief G-191, le Comité a expliqué que le processus de plainte pour harcèlement de la GRC devrait sembler juste afin de servir son objectif. Le Comité a donc recommandé à la Gendarmerie d'avoir recours à des enquêteurs et à des décideurs indépendants des événements et des parties impliqués dans les plaintes pour harcèlement, particulièrement dans les cas où il y a une relation subalterne-supérieur qui peut remettre en question l'apparence d'objectivité. Le commissaire était d'accord avec le Comité. Dans le grief G-377, le Comité a souligné l'importance du fait qu'une partie objective doit enquêter sur les plaintes pour harcèlement. À la fin de l'exercice, le commissaire n'avait pas encore rendu sa décision.

Dans l'affaire G-233, le Comité a déterminé si un agent des services de santé devrait participer ou non à la prise d'une décision concernant le profil médical d'un requérant, puisque ce requérant l'avait déjà accusé de harcèlement. Le Comité a déterminé que l'appréhension raisonnable de la partialité constituait le critère approprié pour déterminer si cet agent devrait participer au processus, compte tenu des répercussions de la décision sur la carrière du requérant. Le Comité a conclu que la participation de l'agent entachait le processus décisionnel. Le commissaire a rejeté cette décision. Il croyait que l'intégrité et le professionnalisme de l'agent avaient été remis en question sans preuve à l'appui.

En 2007-2008, le Comité a souligné que la Politique du Conseil du Trésor sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail exigeait des gestionnaires délégués qu'ils fassent preuve d'impartialité relativement à tout processus de plainte pour harcèlement auquel ils participent. Le Comité a expliqué que cette impartialité est un élément clé du devoir d'agir équitablement (G-417). Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

d. Divulgation

L'accès à la divulgation contribue à garantir que les parties possèdent le matériel pertinent et peuvent aborder les enjeux grâce à des renseignements complets. Cela mène souvent à de meilleures décisions plus éclairées.

La *Loi* exige de la Gendarmerie qu'elle accorde aux requérants un accès à tous renseignements demandés qu'elle possède, si ces renseignements sont pertinents, demandés de façon raisonnable pour présenter de façon appropriée un grief. La politique de la Gendarmerie prévoit qu'une fois que le requérant répond à ces critères minimaux, il incombe à la Gendarmerie de fournir les renseignements demandés. Il convient de mentionner que les obligations de divulgation ne s'appliquent pas aux renseignements qui, selon toutes attentes raisonnables, pourraient nuire à la défense

« Les membres doivent avoir accès aux renseignements … ces formulaires ne doivent pas être réservés à la direction; ces griefs, et d'autres griefs, démontrent assurément à la direction la nécessité d'une transparence accrue du processus. »

G-046

du Canada ou de ses alliés; à la détection, à la prévention ou à la suppression d'activités subversives ou hostiles ou à l'application de la loi.

La question est également abordée dans les *Règles de pratique et de procédure* du Comité, qui précisent que lorsque le Comité tient une audience, toute partie à l'affaire peut demander à une autre partie de divulguer un dossier. Si la personne à qui la demande a été présentée ne divulgue pas les dossiers dans un délai raisonnable, il se pourrait qu'elle ne puisse les présenter en tant qu'élément de preuve.

Le Comité a constaté que les requérants n'ont pas à présenter des demandes d'accès à l'information pour des renseignements auxquels ils ont droit en vertu du processus de divulgation (G-350, G-352). Il a également affirmé que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'empêche pas la Gendarmerie de fournir à un requérant des documents qui comportent des renseignements personnels pertinents et dont elle a la responsabilité. Le Comité a mentionné que les renseignements personnels inutiles devraient être retirés d'un document avant la divulgation. Le commissaire a transmis son accord à cet égard (G-380, G-394).

Le Comité a fourni de nombreuses conclusions touchant la divulgation en 2007-2008. Le commissaire n'a pas encore rendu de décisions relativement à ces dossiers.

Dans l'affaire G-405, le Comité a constaté que la phase de règlement rapide peut être plus productive si un requérant est pleinement informé de tous les renseignements pertinents dès le départ. Il a également laissé entendre que, si un requérant demande une divulgation de renseignements avant une réunion de règlement rapide, l'intimé devrait tenter de répondre à cette demande.

Dans les griefs G-412 et G-413, des griefs liés à l'équité salariale, relativement aux avantages relatifs au partage d'emploi, l'arbitre de niveau I a refusé la demande des requérants concernant la divulgation de plusieurs documents, y compris des copies de lois et de politiques fédérales, du matériel de recherche, des comptes rendus, des résultats d'études et des recommandations au sujet du partage d'emploi au sein de la Gendarmerie. Le Comité a constaté que la Gendarmerie n'avait pas à divulguer des copies de documents déjà accessibles aux requérants par Internet, comme les lois et les politiques fédérales. Toutefois, le Comité a mentionné que la Gendarmerie devrait divulguer les autres documents demandés, s'ils existent, puisque ces documents seraient liés à l'enjeu pertinent, c'est-à-dire déterminer si la Gendarmerie a fait preuve de discrimination illégale.

Pour l'affaire G-414, le requérant et la Gendarmerie ne s'entendaient pas sur les documents à fournir dans le cadre du processus de divulgation. Le requérant a finalement présenté une demande d'accès à l'information pour certains documents et a poursuivi sa demande de divulgation. La Gendarmerie a par la suite fourni le matériel demandé au requérant, en raison de la demande d'accès à l'information. Le Comité a de nouveau mis l'accent sur une conclusion précédente, selon laquelle les requérants ne devraient pas avoir à présenter une demande d'accès à l'information pour obtenir des documents pertinents et raisonnablement requis. Toutefois, il a constaté que puisque le requérant avait reçu le matériel demandé grâce au processus d'accès à l'information, tout préjudice pouvant avoir été causé par le manque de divulgation était écarté.

Dans le cadre du grief G-417, le Comité a constaté que le fait que l'intimé n'ait pas fourni toute la documentation cernée comme pertinente par l'arbitre de niveau I contrevenait au devoir d'agir équitablement. Le Comité a recommandé le renvoi de l'affaire à un nouveau gestionnaire délégué afin qu'elle soit traitée conformément à la politique.

iii. Assurer un milieu de travail de qualité

Un milieu de travail sain est essentiel au recrutement et au maintien en poste de personnes très compétentes. Un des éléments importants de la création d'un environnement de travail sain et dynamique est la prévention du harcèlement et de la discrimination. De plus, les normes et les politiques en matière de santé et de sécurité sont nécessaires pour promouvoir

un milieu de travail sécuritaire, sain, coopératif et productif, pour le bénéfice de la Gendarmerie, de ses membres et du public. Enfin, lorsque des problèmes surviennent, l'organisme doit posséder une structure de responsabilité solide qui reflète les objectifs et les valeurs sous-jacents du maintien d'un environnement de travail de qualité.

Au cours des vingt dernières années, le Comité a examiné de nombreux dossiers ayant trait à des allégations de discrimination, à des enquêtes relatives à des plaintes pour harcèlement, au harcèlement en milieu de travail et à la santé et à la sécurité au travail. Certains des dossiers les plus importants sont décrits ci-dessous.

a. Discrimination

La discrimination désigne généralement le fait de traiter différemment ou de façon négative une personne, sans raison appropriée. Cela peut porter atteinte à la dignité personnelle et quelquefois contrevenir à la loi. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) protège la population contre la discrimination en raison de la race, de l'origine, de la couleur, de la religion, de l'âge, du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, du statut familial, d'une déficience et de l'état de personne graciée. La politique du Conseil du Trésor et celle de la GRC établissent l'obligation de la Gendarmerie de se conformer à la LCDP et de fournir un environnement de travail libre de toute forme de discrimination. Le Comité a rédigé des articles sur la discrimination, qui sont accessibles sur son site Web. Le Comité a également formulé de nombreuses conclusions et recommandations qui ont aidé la Gendarmerie à prendre des mesures pour atteindre son but, c'est-à-dire mettre en place un milieu de travail libre de discrimination.

a.1 Orientation sexuelle

Dans le grief G-184, un membre en union de même sexe a présenté un grief concernant le refus de lui accorder un congé pour raisons de famille pour prendre soin de sa partenaire de même sexe. Elle a affirmé qu'un tel refus était discriminatoire pour des raisons d'orientation sexuelle. Le grief a porté sur l'interprétation d'une politique de la Gendarmerie qui permettait aux membres de prendre un congé pour raisons de famille pour prendre soin de leur conjoint ou conjoint de fait. La Gendarmerie ne savait pas comment interpréter ce terme précis puisqu'il n'était pas défini dans la politique. Le Comité a recommandé d'accueillir le grief. Il a déterminé que la LCDP exigeait de la GRC qu'elle interprète le terme de façon non discriminatoire. Le commissaire a donné son accord. La politique de la Gendarmerie précise désormais que le terme « conjoint » comprend « partenaire de même sexe » aux fins des congés pour raisons de famille.

a.2 Déficience

Dans les griefs G-266 et G-267, le Comité a examiné la question du renvoi pour raisons médicales et les exigences professionnelles justifiées (EPJ). Il a fait observer qu'une décision récente de la CSC a modifié le critère d'établissement d'une EPJ. Le nouveau critère imposait une norme plus élevée relativement à l'obligation d'adaptation en exigeant de la Gendarmerie qu'elle prouve qu'elle ferait face à des préjudices indus si elle répondait aux besoins d'un membre déficient. Le Comité a déterminé que le processus d'adaptation offert par la Gendarmerie aux membres atteints d'une déficience ne respectait pas la nouvelle norme. Le commissaire a donné son accord. La Gendarmerie a intégré la nouvelle norme à la politique existante.

a.3 État civil

Dans l'affaire G-280, le Comité a tenté de déterminer si la demande de remboursement des dépenses de logement d'un requérant aurait dû être refusée, puisque le requérant ne partageait pas son logement avec sa conjointe, elle aussi membre. Bien que le Comité ait constaté que le grief n'avait pas été présenté en temps opportun, il a ajouté que si le commissaire choisissait de prolonger rétroactivement le délai de présentation du grief, il devait maintenir que le requérant et sa conjointe n'avaient pas à partager le logement simplement parce qu'ils étaient mariés. Le Comité estimait que le couple avait le droit d'être traité comme tous les autres membres, qui n'étaient pas forcés de partager le logement. Le commissaire a rejeté le grief parce que celui-ci n'avait pas été présenté en temps opportun.

a.4 Âge

Dans le grief G-325, un membre a présenté un grief concernant le refus de sa demande de prolongation de service. Le Comité s'est efforcé de déterminer si la loi permettait toujours à la GRC d'appliquer un règlement sur la retraite obligatoire. Il a fourni au commissaire une analyse complète de la question. Le commissaire estimait que la question serait mieux débattue en dehors du processus de règlement des griefs. Il a donc décidé de présumer que le règlement sur la retraite obligatoire était valide et a tranché le grief en fonction

du bien-fondé. Le Comité continue de surveiller étroitement les tendances juridiques concernant cette question actuelle.

a.5 2007-2008

Le Comité a récemment examiné des griefs touchant une importante question d'équité salariale. Dans les affaires G-412 et G-413, on a demandé au Comité de déterminer si les membres participant au partage du travail devraient être en mesure de racheter leurs cotisations à la pension pour les heures qu'ils n'ont pas travaillées, en fonction des heures d'un emploi à temps plein. Les requérantes ont dit avoir subi de la discrimination puisqu'elles étaient traitées différemment des membres qui travaillaient à temps plein ou qui avaient pris divers types de congé. Au moment d'évaluer les griefs, le Comité a noté que la Gendarmerie n'avait pas abordé les plaintes des requérantes en matière de discrimination. Il a donc recommandé au commissaire d'ordonner un examen complet et de demander à la Gendarmerie d'appliquer les principes globaux du droit canadien relatif aux droits de la personne et de la politique de la Gendarmerie au moment d'effectuer son examen.

Le Comité a également clarifié récemment que la GRC doit fournir des éléments de preuve pour démontrer qu'il est impossible de répondre aux besoins d'un membre atteint d'une déficience sans causer de préjudices indus (G-423). Il a également recommandé à la Gendarmerie d'examiner son processus d'établissement des normes médicales pour s'assurer qu'elles sont élaborées conformément aux principes canadiens des droits de la personne (G-427). Le commissaire n'a pas encore rendu de décision relativement à ces questions.

b. Harcèlement

Au cours des dernières années, le Comité a fait face à une augmentation du nombre de cas de harcèlement, selon le pourcentage de renvois de griefs, comme le montre le tableau à la page suivante.

b.1 Harcèlement : dossiers procéduraux

En général, le Comité examine le processus de plainte pour harcèlement de façon large en rejetant les limites qui interdiraient aux membres l'accès à des mesures de redressement pour harcèlement ou nuiraient aux droits d'équité procédurale.

Par exemple, dans le grief G-216, l'arbitre de niveau I a rejeté une plainte liée à l'abus de pouvoir parce qu'il a déterminé que l'abus de pouvoir ne figurait pas dans la politique pour harcèlement en vigueur à ce moment-là dans la Gendarmerie. Le Comité a conclu que la politique du Conseil du Trésor comportait des références à l'abus de pouvoir et que la politique interne de la Gendarmerie ne pouvait prendre priorité sur la politique du Conseil du Trésor. Le Comité a déterminé que le requérant avait été victime de harcèlement. Le commissaire a donné son accord.

Le Comité a également adopté une position claire relativement à la nécessité d'enquêter pleinement sur une plainte pour harcèlement et de garantir la conformité avec les exigences liées au processus dans les politiques applicables.

Dans le grief G-251, le gestionnaire délégué a refusé d'enquêter sur une plainte pour harcèlement et a déterminé que la plainte n'était pas fondée seulement en raison de la plainte écrite. Le Comité a conclu que la politique du Conseil du Trésor exigeait de la Gendarmerie qu'elle mène une enquête sur chaque plainte pour harcèlement, sauf dans de rares cas où il est tout simplement impensable qu'une enquête complète mène à la conclusion qu'il y a bien eu harcèlement. La commissaire intérimaire a donné son accord.

La conclusion ci-dessus a été élargie en 2005 dans le cadre du grief G-362. Dans cette affaire, le Comité a conclu qu'une enquête sur le harcèlement était requise et que le gestionnaire délégué ne pouvait se fier exclusivement sur le matériel fourni par le membre pour prendre sa décision. De plus, le Comité a conclu que le fait que d'autres recours existent ne constitue pas un motif de rejet de la plainte pour harcèlement. Enfin, le Comité a indiqué que le fait qu'une des parties ou que les deux parties aient par la suite été transférées n'annule pas l'exigence relative à l'enquête. Le commissaire a donné son accord.

Le Comité a également rejeté la conclusion selon laquelle aucune enquête n'est requise si les allégations visaient principalement des conflits en milieu de travail. Le Comité a conclu que lorsque les allégations sont liées à des décisions administratives, ce fait proprement dit n'annule pas la possibilité qu'il y ait eu harcèlement puisque l'abus de pouvoir peut être composé de décisions administratives. Le commissaire a donné son accord à cet égard (G-382).

Année	Conclusions et recommandations émises	Grief présenté par		Recommandations du Comité
		Femme	Homme	
1999-2000	2	1	1	Accueillir les deux griefs.
2000-2001	2	1	1	Accueillir un grief (présenté par une femme, harcèlement sexuel); rejeter un grief.
2001-2002	0	0	0	s/o
2002-2003	2	0	2	Rejeter les deux griefs, toutefois, des déclarations ont été faites dans le cadre d'un grief concernant le fait que celui-ci aurait été admissible à une enquête, n'eût été le temps écoulé.
2003-2004	11	2	9	Rejeter tous les griefs, bien que des questions de qualité pour agir et de bien-fondé ont été soulevées. Cinq griefs présentés par trois membres accusés de harcèlement.
2004-2005	4	1	3	Rejeter tous les griefs, bien que l'on ait soulevé des questions de bien-fondé et de qualité pour agir ainsi que de procédures de harcèlement et de choix de l'enquêteur.
2005-2006	9	1	8	Accueillir deux griefs relativement à un refus d'enquête; rejeter six griefs, bien que l'on ait soulevé des enjeux liés à la qualité pour agir et à la divulgation; un grief était irrecevable.
2006-2007	11	2	9	Accueillir dix griefs (cinq en raison d'une erreur sur une question préliminaire, au niveau I, et cinq n'ayant pas suivi la politique). Sur les dix griefs à accueillir, cinq ont été renvoyés au processus de règlement des griefs ou à une enquête pour harcèlement. Un grief à rejeter parce que le requérant ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve. Quatre griefs présentés par deux membres accusés de harcèlement.
2007-2008	10	1	9	Accueillir neuf griefs (quatre en raison d'une erreur dans le cadre de l'enquête ou du processus, quatre en raison d'une erreur au niveau I, un grief présenté trop tôt au niveau II). Un grief rejeté en raison du bien-fondé. Deux griefs présentés par des membres accusés de harcèlement.

b.2 Détermination des plaintes pour harcèlement

Le Comité a également examiné des dossiers pour évaluer s'il y avait bien eu harcèlement afin d'aider la Gendarmerie à atteindre son objectif, c'est-à-dire à établir un milieu de travail respectueux et libre de harcèlement.

> *« Ce qu'a subi le requérant était tout à fait inadmissible, et le délai de 18 mois nécessaire pour corriger la situation est beaucoup trop long. Il est possible qu'il n'ait pas subi de harcèlement, mais il n'a certainement pas été traité avec la dignité et le respect auquel il a droit de la part de son employeur. »*
>
> G-268

Le Comité a rejeté la conclusion que le comportement de harcèlement doit être intentionnel pour correspondre aux exigences des politiques. Par exemple, dans le grief G-235, le Comité a déterminé que la conclusion d'une enquête sur une plainte pour harcèlement — c'est-à-dire que les éléments de preuve ne montraient pas un comportement délibérément harcelant de la part de l'accusé — était incorrecte. En fait, le Comité a expliqué que le critère approprié consistait à déterminer si les gestes constituaient une conduite inappropriée, offensante pour le requérant et que le harceleur accusé aurait dû savoir ne serait pas bien reçue.

Le Comité a traité davantage de ce principe dans le grief G-253. Une fois encore, une plainte pour harcèlement a été rejetée parce que les éléments de preuve ne montraient pas que le harcèlement était intentionnel. Le Comité a conclu que l'intention subjective n'était pas le point repère, mais plutôt que la conduite inappropriée devrait être évaluée en déterminant si le harceleur accusé aurait dû savoir que ses commentaires constituaient du harcèlement.

Dans les deux cas, le Comité a recommandé au commissaire de déterminer qu'une ou plusieurs des accusations de harcèlement, ou encore l'ensemble des accusations, étaient établies. Dans les deux cas, le commissaire a donné son accord.

Le Comité a également exigé de continuer à déterminer si la conduite est importune, d'un point de vue objectif ainsi que subjectif, et a déterminé que certaines conduites importunes ne constitueront pas nécessairement du harcèlement.

Dans le grief G-270, le requérant s'est opposé à son retrait du groupe tactique d'intervention (GTI). Le Comité a conclu que le harceleur accusé n'avait pas suivi les procédures conventionnelles, mais n'avait pas contrevenu aux exigences officielles concernant le retrait du requérant du GTI, et que la mesure constituait un exercice légitime de son pouvoir discrétionnaire de gestion, et non un abus de pouvoir.

Dans les griefs G-354-356, le requérant a affirmé que trois membres avaient conspiré contre lui pour s'assurer qu'il échouerait à un programme de formation. Le Comité a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour établir que les trois membres avaient conspiré contre le requérant. Il a également déterminé que leur conduite, du point de vue d'une personne raisonnable, ne serait pas considérée comme offensante.

Le Comité a recommandé le rejet des deux griefs. Le commissaire a souscrit à cette recommandation.

b.3 2007-2008

La tendance liée à l'augmentation du nombre de renvois au Comité relativement à des griefs pour harcèlement s'est poursuivie en 2007-2008. Parmi les conclusions et recommandations liées à des griefs émis au cours de la dernière année, près de 45 % des dossiers visaient des plaintes pour harcèlement ou des enjeux liés au processus de plainte pour harcèlement.

Il convient de mentionner que le Comité a fourni une orientation relativement à la quantité d'information devant être transmise aux membres qui sont accusés de harcèlement, y compris des détails suffisants des accusations pour permettre aux membres de réagir de façon appropriée et, idéalement, des copies des déclarations de témoins et le rapport d'enquête provisoire. Le fait de ne pas fournir de renseignements adéquats peut mener à l'annulation de la décision découlant de l'enquête sur le harcèlement (G-416). Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

Le Comité a également reconfirmé l'exigence prescrite par la politique concernant la tenue d'une enquête, sauf s'il est inconcevable que l'enquête complète montre qu'il y a eu harcèlement (G-420 : la décision du commissaire n'a pas encore été rendue).

c. Santé et sécurité au travail

Le Comité a également examiné des questions liées à un vaste éventail d'enjeux touchant la santé et la sécurité au travail, y compris l'équipement approprié, les normes acceptables de logement et le caractère approprié des repas fournis aux membres en service spécial.

En plus de fournir des conclusions et des recommandations sur des questions de santé et de sécurité au travail, le Comité a publié un document de travail complet intitulé « La santé et la sécurité au travail — Une optique patronale ». Ce document est accessible sur le site Web du Comité au http://www.erc-cee.gc.ca/Discussion/francais/fDP9.htm.

c.1 Équipement

Dans le grief G-107, le requérant, un membre de l'unité d'entretien, s'est opposé au fait que la Gendarmerie n'a pas fourni de chaussures de sécurité ou encore n'a pas remboursé aux membres le coût total des chaussures de sécurité. Au cours du grief, la Gendarmerie a accepté de rembourser le montant total du coût des chaussures de sécurité. Toutefois, le requérant a maintenu son droit de recevoir les chaussures de sécurité en question. Le Comité a conclu que les préoccupations du requérant en matière de sécurité avaient été adéquatement réglées par le remboursement et a recommandé le rejet du grief. Le commissaire a souscrit à cette décision.

À l'inverse, dans le grief G-245, le requérant a présenté une demande de remboursement de lunettes de soleil avec prescription pour traiter un problème de sensibilité à la lumière durant la patrouille. La Gendarmerie a rejeté la demande puisqu'elle a déterminé que le Programme des services de santé de la GRC ne remboursait pas ces frais. Le Comité, bien qu'il ait indiqué qu'il ne relevait pas de son mandat d'interpréter les programmes médicaux et dentaires de la GRC, a conclu que les politiques du Conseil du Trésor et de la GRC sur l'exposition à la lumière du soleil dans le cadre du travail permettaient un remboursement allant jusqu'à 25 $. Le commissaire intérimaire a souscrit à cette décision.

c.2 Logement et repas

Dans le cadre du grief G-301, le requérant se trouvait en situation de voyage prolongée aux fins d'une enquête. En raison des coûts des hôtels, on a demandé au requérant de demeurer dans une installation dont est propriétaire la Gendarmerie et qui ne comporte aucun téléphone ni télévision dans les chambres, aucun service de nettoyage ou de buanderie quotidien et où on trouve des douches et des toilettes communes. Le Comité a conclu que le logement ne correspondait pas à la norme minimale de confort et de bonne qualité, comme l'exige la politique applicable du Conseil du Trésor, et ne répondait pas non plus aux exigences minimales du Manuel d'administration concernant des locaux policiers convenables. Le commissaire a souscrit à cette décision et a accueilli le grief.

La question de logements et de repas convenables a également été soulevée dans une série de griefs découlant du Sommet G-8 à Kananaskis, en Alberta. Le Comité a conclu que certains requérants ne s'étaient pas acquittés du fardeau de la preuve nécessaire pour établir que leur logement et leurs repas ne respectaient pas les normes (G-387; G-388; G-393). Toutefois, dans le cadre d'autres griefs, le Comité a conclu que le logement, les repas ou ces deux éléments ne respectaient pas les normes minimales.

En ce qui concerne le caractère adéquat des logements, bien qu'il ait reconnu que les circonstances uniques de Kananaskis justifiaient que les membres demeurent dans des logements non commerciaux, le Comité a conclu que certains logements ne respectaient pas les normes minimales du Conseil du Trésor relativement au confort et à la bonne qualité, y compris :

- logements surpeuplés (G-388; G-395; G-396);
- toilettes inadéquates (G-388; G-389; G-395; G-396);
- environnement excessivement chaud et sale (G-389);
- niveau sonore inapproprié et dérangeant (G-389; G-391; G-395; G-396);
- chambres et logements malpropres (G-391).

En ce qui concerne le caractère adéquat des repas fournis, le Comité a mentionné qu'il y avait très peu de précisions dans la politique du Conseil du Trésor concernant les normes minimales en matière de repas. Toutefois, le Comité a conclu que certaines normes minimales de base n'avaient pas été respectées, à savoir qu'on n'a pas fourni trois repas par jour (G-391), qu'aucun repas chaud n'a été servi durant six jours (G-393; G-395) et qu'on a fourni seulement des rations militaires, aucun aliment frais n'ayant été servi au cours d'une longue période (G-396).

iv : Recommandations relativement à des examens des politiques

En plus de fournir à chaque requérant des conclusions et des recommandations sur leur dossier, le Comité, de temps à autre, a cerné des enjeux plus répandus et a fourni au commissaire des recommandations liées à un examen plus élargi des politiques.

a. Suspension sans solde

Le Comité estimait que le règlement établissant qu'un membre peut être suspendu sans solde constituait une sous-délégation illégale du pouvoir du Conseil du Trésor relativement à l'élaboration de règlements à cet égard (G-318, G-319, G-320, G-328, G-342, G-353, G-359). Bien qu'il ait refusé d'aborder la question de déterminer si le règlement est valide ou non, le commissaire a reconnu que la validité des règlements est un enjeu actuel et a demandé un examen complet (G-342). Cet enjeu a depuis été résolu par des décisions de la CFC (2006 CF 1531) et de la Cour d'appel fédérale (CAF) (2007 CAF 332).

b. Obligation d'adaptation pour des membres atteints d'une déficience

L'analyse du Comité sur la question de l'adaptation pour des membres atteints d'une déficience, y compris son examen de la jurisprudence récente et importante de la CSC, a mené le commissaire à examiner cet enjeu et à conclure que la Gendarmerie, bien qu'elle intègre certains des principes d'adaptation à ses pratiques, ne respecte pas les exigences juridiques. Par conséquent, il a exigé un examen complet des politiques, y compris la consultation avec des RRF (G-266, G-267).

c. Mutations à un poste isolé et déplacements liés à la retraite

Plus récemment, dans le grief G-369, le Comité a fait part d'une certaine confusion concernant la relation entre la politique de la Gendarmerie sur l'admissibilité à un déplacement lié à la retraite aux frais de la Gendarmerie et la disposition relative à la réinstallation de la *Directive sur les postes isolés* du Conseil du Trésor. Le Comité a recommandé au commissaire d'envisager un examen de cette question. En février 2008, le commissaire a ordonné un examen complet des liens entre ces deux politiques.

d. Consultation en matière de planification opérationnelle

Dans le cadre des griefs G-388, G-391 et G-393, tous des griefs liés au G-8, les requérants ont demandé un examen du processus de planification des principales opérations de sécurité dans le contexte de la conformité des logements et des repas fournis aux membres. Bien que la présidente n'ait pas recommandé cet examen, elle a recommandé d'inviter les requérants à participer, si un tel examen avait lieu. Les décisions du commissaire relativement aux griefs G-391 et G-393 n'ont pas encore été rendues. Dans le cadre du grief G-388, le commissaire a exigé de la directrice de la Direction des normes professionnelles et des examens externes de passer au crible une version de sa décision relative au grief, et de la mettre à la disposition de la direction générale responsable des principaux événements aux fins de planification ultérieure.

e. Admissibilité à la situation de voyage

Dans le cadre du grief G-375, le Comité a recommandé au commissaire d'ordonner un examen des politiques du Conseil du Trésor et de la Gendarmerie relativement aux frais de déplacement ainsi que des comptes rendus du Conseil du Trésor relativement aux déplacements des membres de la GRC, puisqu'il existe une certaine incertitude et de la confusion concernant leur application et que certaines incohérences et contradictions devaient être corrigées (voir également le grief G-376).

En 2007-2008, un enjeu semblable a été soulevé dans le grief G-432. Le requérant a été muté, mais a déposé un grief relativement à la mutation. On lui a ordonné de se présenter à son nouveau poste, situé à cinq heures de route de son poste d'attache, et il demandait à être payé pour des heures supplémentaires passées à se rendre chaque semaine de sa résidence à son nouveau poste. Le Comité a conclu que le grief n'avait pas été présenté en temps opportun. Toutefois, il a également recommandé au commissaire d'entreprendre un examen de la question de rémunération du temps de déplacement en vue de fournir une orientation plus claire et plus complète à cet égard.

À la fin de l'exercice, le commissaire n'avait pas encore rendu de décision relativement à ces trois affaires.

f. Indemnités de mutation

Dans le cadre du grief G-383, le Comité a recommandé au commissaire d'envisager d'exiger un examen des diverses politiques qui touchent les indemnités de mutation pour confirmer le statut de vieux comptes rendus du Conseil du Trésor, afin d'établir un cadre plus clair permettant d'évaluer les demandes liées aux indemnités de mutation et de recommander des changements aux politiques applicables afin d'éliminer les contradictions et les incohérences. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

C : Mesures disciplinaires

Le mandat du Comité en ce qui concerne les mesures disciplinaires est lié à l'examen des mesures disciplinaires graves. Il s'agit généralement de cas qui découlent d'allégations d'infractions plus graves au *Code de déontologie*. La Partie IV de la *Loi* décrit les processus et les sanctions disciplinaires pour les membres de la GRC qui contreviennent au *Code de conduite*. Dans les cas de mesures disciplinaires graves, la question est renvoyée à un comité d'arbitrage qui tient une audience pour déterminer si un membre a violé le *Code de déontologie* et, si c'est le cas, la sanction à imposer. Il est possible d'interjeter appel de la décision du comité d'arbitrage auprès du commissaire de la GRC; l'appel est alors renvoyé au Comité.

Les appels de mesures disciplinaires examinés par le Comité ont soulevé une multitude d'enjeux importants pour les membres au cours des années. Parmi ces enjeux, le Comité a examiné la portée du paragraphe 43(8) de la *Loi*, qui établit qu'une audience disciplinaire ne peut être initiée contre un membre plus d'un an après que la date de l'infraction, et l'identité du membre sont portées à la connaissance de l'officier compétent (OC), et il a aidé à clarifier la signification de ce paragraphe. Le Comité a également abordé de nombreuses questions d'équité procédurale afin de s'assurer que les membres bénéficient d'une audience équitable relativement aux mesures disciplinaires.

Le Comité a également fourni des commentaires sur les divers types de conduite qui constituent une infraction au *Code de conduite*. Par exemple, il a examiné des appels concernant le fait qu'on avait déterminé que des membres avaient enfreint le *Code de déontologie* en divulguant des renseignements de nature délicate. Dans ces affaires, le Comité a interprété la portée de la défense liée à la « dénonciation », qui permet aux fonctionnaires de divulguer des renseignements si certains critères sont respectés. Le Comité a également émis des conclusions et des recommandations en analysant si un membre avait eu recours de façon excessive à la force dans le cadre de son service. Le Comité a aussi interprété la mesure dans laquelle les allégations de conduite scandaleuse peuvent cibler le comportement hors service d'un membre.

Enfin, la sanction appropriée à imposer lorsque l'on détermine qu'un membre a enfreint le *Code de déontologie* a souvent fait l'objet d'appels présentés devant le Comité. Dans ces affaires, le Comité a mis l'accent sur le principe selon lequel le système de mesures disciplinaires de la GRC devrait essentiellement viser à corriger et à réhabiliter les membres, sauf dans les cas où l'inconduite est simplement trop opposée à la conduite qu'on attend d'un agent de police pour qu'il soit possible de poursuivre une relation viable d'emploi.

i. Garantir le respect de la *Loi*

Le paragraphe 43(8) de la *Loi* établit les prescriptions relativement à la convocation d'une audience pour mesures disciplinaires graves. Le paragraphe précise que l'OC ne peut convoquer une audience plus d'une année après que la contravention et l'identité du membre ont été portées à sa connaissance. L'objectif du délai de prescription, comme le précise la décision de la CAF dans l'affaire *Thériault c. Canada (Gendarmerie royale du Canada)* ([2006] ACF N° 169 (D-082)), est de permettre aux membres de constituer une défense pouvant être compromise par un retard indu et de concilier la nécessité de protéger le public et la crédibilité de l'institution et celle d'octroyer un traitement équitable aux membres qui la composent.

L'interprétation appropriée de cette disposition revêt une importance critique puisque la Gendarmerie ne peut légalement soumettre un membre à des mesures disciplinaires officielles, et causer la perte potentielle de la carrière du membre si le paragraphe 43(8) n'est pas respecté.

Au cours des années, le paragraphe 43(8) s'est avéré difficile à appliquer. Le Comité continue de s'efforcer d'interpréter ce paragraphe et de l'appliquer de façon juste, et a suggéré d'améliorer la définition du délai de prescription. Un des enjeux les plus couramment soulevés dans le cadre des appels de mesures disciplinaires consiste à déterminer si la Gendarmerie a respecté le paragraphe 43(8) et si l'audience peut avoir lieu. Le Comité a contribué à clarifier les exigences

du paragraphe 43(8) en abordant un certain nombre d'enjeux touchant l'interprétation et l'application appropriées de cette disposition, notamment l'identité de l'OC; le fait de déterminer si cette disposition exige de l'OC qu'il ait une connaissance réelle de la contravention; la quantité de détails que doit connaître l'OC; la personne sur qui repose le fardeau de prouver que le délai de prescription a été respecté. La CAF, grâce à sa décision dans l'arrêt *Thériault* (D-082), a confirmé un certain nombre des conclusions et des recommandations du Comité à cet égard.

Dans le cadre de son exposé récent à l'intention du *Groupe de travail Brown*, le Comité a suggéré de modifier le paragraphe 43(8) afin qu'il soit plus facile de déterminer de façon objective le début du délai de prescription et de permettre de présenter une demande de prorogation transparente de ce délai, au besoin. Le rapport du *Groupe de travail Brown* ne comporte pas l'adoption de cette suggestion, mais suggérait un processus plus court.

a. Qui est l'officier compétent?

Dans le cadre de l'appel D-039, le membre a affirmé que le terme « officier compétent » devrait faire référence à la direction de la Gendarmerie de façon générale, et non seulement au commandant divisionnaire. Le comité d'arbitrage a déterminé que puisque seul l'OC a le pouvoir de convoquer une audience, le terme « officier compétent » doit être interprété comme désignant seulement le commandant divisionnaire, et non un autre représentant de la direction de la Gendarmerie. Le Comité et le commissaire ont souscrit à ce raisonnement.

Bien que cette interprétation continua d'être appliquée, elle continua également d'être remise en question. L'enjeu a finalement été résolu dans le cadre de l'appel D-082, où un surintendant, qui connaissait déjà l'inconduite alléguée du membre, est devenu OC intérimaire à plusieurs brèves occasions. Le membre a affirmé que le délai de prescription décrit par le paragraphe 43(8) commençait à partir du moment où le surintendant occupait le poste d'OC intérimaire. Le Comité et le commissaire ont formulé leur désaccord à cet égard.

La CFC a déterminé que l'OC intérimaire ne possédait pas une connaissance suffisante pour convoquer une audience. Toutefois, elle a maintenu que le fait que la personne occupant le poste d'OC le faisait de façon permanente, ou intérimaire n'était pas pertinent. La CAF a souscrit à ce principe, mais a déterminé que le surintendant possédait une connaissance suffisante pour convoquer une audience.

b. Le paragraphe 43(8) exige-t-il de l'OC qu'il possède une connaissance réelle?

Certains cas ont soulevé la question de déterminer si, pour que le délai de prescription commence, l'OC doit avoir une connaissance réelle de la contravention et de l'identité du membre, ou s'il est suffisant que les subalternes de cet officier aient cette connaissance.

Dans le cadre de l'appel D-090, l'OC a convoqué une audience une journée après avoir obtenu les connaissances requises pour le faire. Le comité d'arbitrage a néanmoins déterminé que l'OC n'avait pas convoqué l'audience en temps opportun puisque celui-ci aurait dû être informé des allégations 18 mois plus tôt, lorsque l'enquête criminelle a été ordonnée. Bien que le Comité convienne que l'OC aurait dû être informé plus tôt, il affirme que le fait que le comité d'arbitrage trouve à redire quant au retard de 18 mois ne lui permet pas de passer outre les éléments de preuve concernant la date à laquelle l'OC a réellement acquis la connaissance nécessaire. Le commissaire a convenu que le délai de prescription commence au moment où l'OC acquiert la connaissance réelle, et non à partir du moment où il aurait dû posséder cette connaissance.

Dans l'appel D-082 (*Thériault*), le Comité et le commissaire ont souscrit à la déclaration du comité d'arbitrage selon laquelle, pour que le délai de prescription commence, la connaissance requise doit être acquise par la personne qui occupe le poste d'OC. La CAF a confirmé cette interprétation et a déclaré que la connaissance des faits par des tiers, même s'il s'agit des subalternes de l'OC, ne permet pas d'activer le délai de prescription.

c. Quel degré de connaissance est suffisant pour activer le délai de prescription?

Une autre question courante concerne le degré de connaissance que doit posséder l'OC avant d'activer le délai de prescription. Dans l'appel D-052, le Comité a affirmé que l'OC possédait une connaissance suffisante pour activer le délai de prescription une fois qu'il a été informé des principaux renseignements sur lesquels est fondée l'allégation. Le commissaire a fait part de son accord à l'égard de cette interprétation. Le Comité a de nouveau traité de cette question dans

l'appel D-082, expliquant qu'un OC n'a pas besoin des résultats du rapport d'enquête complet pour activer le processus de mesures disciplinaires. La CAF a confirmé cette interprétation et a précisé que l'OC possède une connaissance satisfaisante lorsqu'il possède suffisamment d'information crédibles et convaincantes quant aux éléments constitutifs de la contravention alléguée et quant à l'identité de son auteur pour raisonnablement croire que cette contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur.

d. Fardeau de la preuve

La preuve de la date à laquelle l'OC a acquis la connaissance requise est nécessaire pour déterminer si le délai de prescription a été respecté et si une audience peut avoir lieu. Le paragraphe 43(9) de la *Loi* permet à l'OC de prouver la date à laquelle il a acquis la connaissance requise en signant un certificat attestant la date. Le Comité a récemment précisé à qui incombait le fardeau de prouver cette date.

Dans l'appel D-098, l'OC n'a pas fourni à l'audience de certificat en vertu du paragraphe 43(9), et le membre a affirmé que l'audience n'avait pas été convoquée en temps opportun. L'OC ne pouvait pas confirmer la date à laquelle il avait initialement pris connaissance de la contravention et de l'identité du membre. De plus, certains éléments de preuve montraient que le délai de prescription était dépassé. Le comité d'arbitrage a déterminé que le membre avait la responsabilité de prouver la date à laquelle l'OC a acquis la connaissance requise.

Le Comité a déterminé que lorsqu'un certificat en vertu du paragraphe 43(9) n'est pas fourni, on ne peut présumer que le délai de prescription a été respecté. Par conséquent, l'OC doit fournir d'autres éléments de preuve pour prouver que ce délai a été respecté. Puisque, dans cette affaire, l'OC n'a pu fournir de telles preuves, le commissaire a suivi la recommandation du Comité et a accueilli l'appel du membre et rejeté les allégations.

En vertu du paragraphe 43(9), on présume, en l'absence de preuve du contraire, que le certificat de l'OC fournit la preuve de la date à laquelle il a pris connaissance de la contravention alléguée et de l'identité du membre. Par conséquent, si un membre désire contester la date du certificat, il doit fournir des preuves montrant que l'OC a acquis la connaissance plus d'un an avant la convocation de l'audience.

Dans l'appel D-052, certains éléments de preuve montraient que l'OC connaissait les violations alléguées avant la date figurant sur son certificat. Le comité d'arbitrage a maintenu que l'OC n'avait pas respecté le délai de prescription. Le Comité et le commissaire ont convenu que les éléments de preuve réfutaient la présomption créée par le certificat. Le Comité a précisé que si un membre présente des preuves du contraire, la présomption ne s'applique plus et le comité d'arbitrage doit déterminer si le délai de prescription a été respecté grâce à la procédure habituelle, c'est-à-dire en examinant les éléments de preuve dont il dispose.

Dans l'appel D-054, le membre a fourni un affidavit de son ancien commandant divisionnaire, qui a affirmé qu'il connaissait les infractions alléguées plus d'un an avant le début de l'audience disciplinaire. Le Comité a déterminé que le comité d'arbitrage avait correctement maintenu que cet élément de preuve réfutait la présomption créée par le certificat de l'OC actuel. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Si un membre présente une preuve du contraire, la prochaine question logique est la suivante : Que peut faire l'OC pour prouver que la date figurant sur le certificat est correcte? Dans le cadre de l'appel D-075, le membre a présenté à l'audience des preuves qui contredisaient le certificat de l'OC. Le comité d'arbitrage a affirmé qu'il considérait que les éléments de preuve du membre étaient équivalents au certificat de l'OC. Le comité d'arbitrage a déterminé que l'audience n'avait pas été convoquée en temps opportun, et l'OC a interjeté appel de cette décision. Le Comité a approuvé la décision du comité d'arbitrage et a précisé que lorsqu'une preuve du contraire est présentée, il incombe alors à l'OC, en tant que partie ayant intenté les procédures, de prouver que les renseignements utilisés pour préparer le certificat étaient exacts quant aux faits.

e. Qu'est-ce qui constitue une « preuve du contraire »?

Le Comité a également abordé la question du type d'éléments de preuve requis pour réfuter la présomption selon laquelle la date figurant sur le certificat de l'OC est exacte. Dans l'appel D-075, le Comité a

expliqué qu'une « preuve du contraire » est composée de tout élément de preuve crédible montrant que l'OC a pris connaissance de l'inconduite alléguée à une date précédant celle indiquée sur le certificat, que l'on considère ou non que cette preuve contraire a une force probante supérieure au certificat.

f. Abus de procédure

Plutôt que d'alléguer que le délai de prescription en vertu du paragraphe 43(8) n'avait pas été respecté, certains membres ont affirmé que la Gendarmerie abusait de la procédure disciplinaire en omettant intentionnellement d'informer l'OC de l'inconduite alléguée afin de retarder le début du délai de prescription. Le Comité a également déterminé si les procédures contre un membre constituaient un abus de procédure, même si l'audience a été convoquée en temps opportun.

Dans l'appel D-100, le membre a demandé un sursis des procédures en raison de l'abus de procédure causé par, entre autres choses, un retard. Le membre a affirmé que le représentant de l'OC avait délibérément omis durant 11 mois de divulguer des renseignements à l'OC afin de retarder le début du délai de prescription et que, par conséquent, des éléments de preuve clés ont été perdus, et les témoins ont oublié certains éléments. Bien que le comité d'arbitrage ait déterminé que l'omission n'avait pas été volontaire, il a maintenu que le retard de 11 mois constituait un abus de procédure. Le Comité a fait remarquer qu'il n'y avait pas de preuve directe des préjudices subis par le membre en raison du retard. Le Comité s'est fondé sur la décision de la CSC dans l'affaire *Blencoe c. Colombie-Britannique (Commission des droits de la personne)* ([2000] 2RCS 307) (« *Blencoe* »), selon laquelle le retard proprement dit ne suffit pas pour qu'on puisse déterminer qu'il y a eu abus de procédure. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Dans un même ordre d'idées, dans l'appel D-105, le membre a demandé un sursis en raison d'un abus de procédure causé par un retard. Le membre affirmait que le représentant de l'OC avait tardé à informer l'OC de la contravention, nuisant ainsi à la capacité du membre de répondre ou de se défendre pleinement. Le comité d'arbitrage n'a pas convenu que le fait que le représentant ait tardé à informer l'OC constituait un abus de procédure. Il a également déterminé que l'audience avait été convoquée dans un délai de 10 mois, et donc avant la fin du délai de prescription. Toutefois, le comité d'arbitrage a ensuite déterminé que le retard de 10 mois en lui-même constitue un abus de procédure et a accordé un sursis des procédures. L'OC a interjeté appel de la décision du comité d'arbitrage. Le Comité a déterminé que la décision du comité d'arbitrage était contraire à l'orientation fournie dans *Blencoe* selon laquelle, le retard à lui seul ne justifie pas un sursis des procédures comme un abus de procédure. Le Comité a reconnu qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles il y a abus de procédure, même si le délai de prescription a été respecté. Toutefois, puisque les faits dans cette affaire n'établissaient aucun abus de procédure, le Comité a recommandé l'annulation de la décision du comité d'arbitrage et le renvoi de l'affaire à un nouveau comité. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

ii. Garantir une audience juste

Les comités d'arbitrage ont le devoir d'agir équitablement. Cela exige que les membres soient informés des accusations qui sont portées contre eux et qu'on leur donne la possibilité de répondre à ces allégations. Un des objectifs de l'examen indépendant et impartial du Comité à l'égard des appels de mesures disciplinaires est de s'assurer que les membres ont droit à une audience juste sur le plan des procédures. Cela contribue à maintenir la confiance envers le processus disciplinaire. La CAF a reconnu la nécessité de mettre en place une norme élevée de justice, particulièrement lorsque des membres peuvent faire face au renvoi, dans sa décision *Jaworksi c. Canada (procureur général)* ([2000] ACF N° 643 (D-047)).

> *« L'objectif final de garantir l'équité au cours de l'audience ne doit pas être oublié. »*
>
> D-037

Le Comité s'efforce de garantir que les audiences sont menées d'une façon juste et que le processus disciplinaire est fiable et transparent. Grâce à ses examens indépendants et impartiaux, le Comité continue de s'engager à maintenir une norme élevée de justice au sein du système disciplinaire de la GRC.

En s'efforçant de faire régner une norme élevée de justice, le Comité a répondu à un certain nombre d'enjeux liés à l'équité procédurale, au fil des années, pour s'assurer que les membres sont avisés de façon

adéquate des allégations et des détails de l'affaire, que les deux parties ont la possibilité d'être présentes et entendues à l'audience, que le comité d'arbitrage est indépendant et impartial, que le comité d'arbitrage fonde sa décision seulement sur les éléments de preuve qui lui sont présentés et que le comité d'arbitrage a fourni des justifications adéquates de sa décision.

a. Avis adéquat des allégations et des détails de l'affaire

Pour que les procédures soient justes, les membres doivent être avisés de façon adéquate de leur(s) contravention(s) alléguée(s). Les détails, tels que décrits dans l'avis d'audience concernant les contraventions alléguées, doivent décrire les « quatre coins » de l'inconduite alléguée. De plus, l'audience et la décision du comité d'arbitrage doivent se limiter à ces « quatre coins ».

Dans l'appel D-083, le comité d'arbitrage a constaté des éléments de preuve d'autres actes scandaleux, mais il estimait également qu'aucun des détails de l'affaire, tels que précisés par l'avis d'audience, n'avait été établi. Néanmoins, il a constaté qu'il avait été établi qu'il y avait eu conduite scandaleuse. Le Comité a mentionné que le paragraphe 43(6) de la *Loi* prévoit que l'avis d'audience doit comporter un énoncé détaillé suffisamment précis de l'allégation pour garantir que le membre puisse connaître la nature des contraventions alléguées et préparer sa défense en conséquence. De plus, le paragraphe 45.12(1) donne au comité d'arbitrage le pouvoir de déterminer si chacune des allégations contenues dans l'avis d'audience est établie. Le Comité a maintenu que le comité d'arbitrage outrepassait sa compétence en se fiant aux faits qui n'ont été ni décrits dans l'énoncé détaillé, ni utilisés par l'officier compétent à l'appui des allégations.

Le commissaire a fait part de son désaccord à cet égard. Au moment du contrôle judiciaire par la CFC, la Cour a confirmé les conclusions du Comité. La CAF a également souscrit à la décision du Comité. La Cour a mentionné que la *Loi* comporte certaines exigences concernant la prestation d'un avis et de détails suffisants, et que les comités d'arbitrage et le commissaire ne devraient pas fonder leurs décisions sur des conclusions qui ne visent pas les détails précisés (*Gill c. Canada (procureur général)*, [2007] ACF N° 1241).

b. Demande d'ajournement/droit d'être présent

Un autre aspect de l'équité est le droit des parties d'être présentes tout au long de l'audience, bien qu'il ne s'agisse pas d'un droit absolu. Une partie peut demander un ajournement. Toutefois, il n'existe aucun « droit » à un ajournement, même si les deux parties s'entendent à cet égard. En fait, les ajournements sont accordés à la discrétion du comité d'arbitrage. Le Comité s'est efforcé de s'assurer que, au moment de décider d'accorder ou de rejeter une demande d'ajournement, le comité d'arbitrage accorde une attention considérable à la protection de l'équité de l'audience.

Dans l'appel D-101, après avoir reçu le témoignage du médecin du membre, le comité d'arbitrage a ajourné l'audience pour quatre mois puisque le membre éprouvait des problèmes de santé qui l'empêchaient d'y participer. Avant la prochaine date d'audience prévue, le représentant du membre a demandé un deuxième ajournement puisque le membre attendait toujours de recevoir un traitement. Le comité d'arbitrage estimait que le membre n'avait pas fait les démarches voulues pour recevoir le traitement requis et a rejeté la demande. Le comité d'arbitrage a tenu l'audience sans la présence du membre ou de son représentant et a déterminé que les allégations avaient été établies. Même si l'OC ne cherchait pas à renvoyer le membre, le comité d'arbitrage a ordonné le congédiement du membre.

Le Comité a constaté que le comité d'arbitrage avait fondé sa conclusion selon laquelle le membre n'avait pas fait les démarches pour recevoir le traitement sur des courriels et des documents non fournis sous serment, contrairement à l'exigence voulant que tous les témoignages soient fournis sous serment ou sous affirmation solennelle. Le Comité a mis l'accent sur l'importance fondamentale du droit d'une partie à être présente à l'audience disciplinaire, et a mentionné que l'équité est l'élément primordial dont il faut tenir compte au moment de répondre à une demande d'ajournement en raison d'une maladie. Le Comité a déterminé que le comité d'arbitrage avait injustement privé le membre de la possibilité d'être présent et de défendre sa cause. Le commissaire a souscrit à la recommandation du Comité et a renvoyé l'affaire à un nouveau comité d'arbitrage en vue d'une audience.

c. Droit d'être entendu

Les parties ont le droit d'être entendues avant que le comité d'arbitrage ne rende sa décision. Le Comité s'est assuré que les parties et les comités d'arbitrage comprennent que ce droit comprend le droit d'être entendu non seulement en ce qui concerne les allégations, mais également en ce qui a trait à la sanction imposée à l'audience.

Dans l'appel D-015, l'OC a réduit la sanction initialement demandée, c'est-à-dire le renvoi, à un blâme et à la suppression de trois jours de salaire. Le membre a admis l'allégation, et le comité d'arbitrage a tenu une audience relative à la sanction. Dans sa décision, le comité d'arbitrage a dit qu'il avait jonglé avec la question de savoir si le membre devrait demeurer dans la Gendarmerie et lui a imposé une sanction, c'est-à-dire un blâme et la confiscation de 10 jours de solde. Le Comité s'est fondé sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *College of Physicians and Surgeons of Ontario c. Petrie* ((1989), 37 Admin.L.R. 119), pour le principe selon lequel, si un comité d'arbitrage désire imposer une sanction plus grande que celle proposée par les parties, il doit tout d'abord donner aux parties la chance de se faire entendre relativement à la sanction accrue envisagée. Puisque le comité d'arbitrage ne l'a pas fait, le Comité a conclu qu'il avait enfreint le droit du membre d'être entendu. Le commissaire a souscrit à cette décision et a réduit la sanction à un blâme et à la confiscation de trois jours de solde.

Dans l'appel D-061, les parties ont présenté une argumentation conjointe de sanction, soit un blâme et la confiscation de cinq jours de solde. Le membre n'était pas présent à l'audience relative à la sanction puisqu'il était à l'hôpital avec son enfant, qui passait des examens pour le cancer. Toutefois, puisque le comité d'arbitrage estimait que l'inconduite était très grave, il désirait entendre des témoins relativement à la sanction. Le comité d'arbitrage a offert d'ajourner l'audience pour un certain temps afin que le membre puisse témoigner. Deux heures plus tard, l'audience a repris. Le membre et son superviseur hiérarchique ont témoigné, et les parties ont affirmé que leur argumentation conjointe de sanction était raisonnable. Le comité d'arbitrage a ordonné au membre de démissionner.

Le Comité a conclu que le comité d'arbitrage avait enfreint le droit du membre d'être entendu et de répondre et de se défendre pleinement. Premièrement, le comité d'arbitrage n'a pas informé clairement les parties de son intention de rejeter leur argumentation conjointe, ni du fait qu'il envisageait une sanction aussi sévère qu'un ordre de démission. Deuxièmement, le court préavis donné par le comité d'arbitrage ne fournissait pas aux parties suffisamment de temps pour se préparer. Troisièmement, les lacunes de l'avis ne donnaient pas aux parties la chance d'être entendues. Le Comité a conclu que le comité d'arbitrage aurait dû informer correctement les parties et ajourner l'audience pour au moins quelques semaines pour permettre aux parties de se préparer adéquatement. Le commissaire a souscrit à cette décision et a annulé l'ordre de démission du comité d'arbitrage, et a imposé une sanction, soit un blâme et la confiscation de 10 jours de solde.

d. Argumentations

Le droit d'être entendu comprend le droit de présenter des argumentations en faveur de sa cause. Le Comité a tenté de s'assurer que les argumentations sont présentées de façon juste et ne présentent pas de faits qui n'ont pas été soumis dans le cadre des éléments de preuve.

> *« Malgré le fait que le comité d'arbitrage bénéficie de davantage de souplesse qu'un tribunal relativement aux éléments de preuve qui peuvent lui être présentés, il existe toujours des limites. Les éléments de preuve fournis doivent être pertinents et jugés convenables pour être recevables. De plus, les procédures doivent être justes. »*
>
> D-100

Dans le cadre des appels D-095 et D-096, les membres ont affirmé qu'ils n'avaient pas eu droit à une audience juste puisque le représentant de l'OC avait soumis dans ses argumentations des éléments de preuve selon lesquels l'OC ne faisait plus confiance aux membres. Le Comité a mentionné que l'article 10 des *Consignes du Commissaire (Pratique et procédure)* (DORS 88/367, selon la modification) exige que

tous les témoignages soient faits sous serment ou sous affirmation solennelle. Le Comité a déterminé que, puisque l'OC n'avait pas témoigné à l'audience, le représentant de l'OC n'aurait pas dû présenter l'opinion de l'OC dans le cadre de ses argumentations. Le Comité a affirmé que le fait que les parties ne doivent pas présenter dans leur argumentation de faits qui n'ont pas été présentés en tant qu'éléments de preuve constitue une règle générale d'équité. Le commissaire a convenu que les représentants des OC devraient limiter leurs argumentations aux faits ayant un fondement dans la preuve.

iii. La défense par dénonciation

Les fonctionnaires, y compris les agents de police, ont un devoir de loyauté envers l'État. Ce devoir comprend l'obligation de ne pas critiquer l'employeur et l'obligation de ne pas divulguer de renseignements confidentiels. La défense par dénonciation constitue une exception à ce devoir. Elle permet aux fonctionnaires de formuler des commentaires publics ou de divulguer des renseignements dans des circonstances où le gouvernement participe à une activité illégale; où la politique du gouvernement met en danger la vie, la santé ou la sécurité des personnes et où le commentaire ou la divulgation n'a aucune répercussion sur la capacité de l'employé à réaliser ses tâches. De plus, en règle générale, les fonctionnaires doivent tenter de résoudre les problèmes de façon interne avant de les rendre publics.

Le Comité a formulé des conclusions et des recommandations relativement à deux appels disciplinaires très médiatisés relativement à la défense par dénonciation: les affaires *Stenhouse* et *Read*.

Le sergent d'état-major Stenhouse (D-076) avait été accusé d'inconduite pour avoir transmis à un auteur des documents confidentiels sur des stratégies policières d'enquête sur des bandes de motards. Il a défendu son geste en affirmant avoir été désigné pour attirer l'attention sur une question d'intérêt public légitime. Un comité d'arbitrage a déterminé que les allégations d'inconduite contre le sergent d'état-major Stenhouse avaient été établies et lui a ordonné de démissionner sous peine d'être renvoyé de la Gendarmerie.

Au moment de l'appel, un des arguments présentés par le sergent d'état-major Stenhouse était que la conclusion de conduite scandaleuse établie était incorrecte puisque sa divulgation avait soulevé une question d'intérêt public légitime. Il a également affirmé que la sanction imposée était excessive.

Le Comité a conclu que les éléments de preuve n'appuyaient pas l'argument selon lequel les stratégies de la Gendarmerie pour contrer les activités des bandes de motards mettaient en danger la sécurité du public ou étaient contraires à l'éthique. Enfin, le Comité estimait qu'une personne raisonnable ne souhaiterait pas qu'un membre de la GRC divulgue de tels renseignements, sachant à quel point les conséquences peuvent être graves.

En ce qui concerne la sanction, le Comité a déterminé que, même si le dossier positif sur la carrière du sergent d'état-major Stenhouse dans la GRC devait être pris en considération, on ne pouvait attendre de la Gendarmerie qu'elle continue d'employer un membre qui ne comprend pas pleinement son devoir en matière de loyauté et qui ne semble pas digne de confiance. Le Comité a recommandé de rejeter l'appel. Le commissaire souscrit aux conclusions et recommandations du Comité et a rejeté l'appel. Le sergent d'état-major Stenhouse a présenté une demande à la CFC afin que la décision du commissaire soit infirmée.

La CFC (2004 CF 375) n'a pas soutenu l'argument du sergent d'état-major Stenhouse selon lequel la défense par dénonciation s'appliquait dans son cas. Toutefois, la Cour a renvoyé l'affaire au Comité en raison d'autres motifs.

Le caporal Read (D-081) est un des enquêteurs qui devaient examiner le système utilisé pour émettre des visas à la Mission canadienne à Hong Kong. Il était convaincu que des représentants du ministère de l'Immigration, aidés et soutenus par des membres de la GRC, avaient couvert certaines lacunes du système d'émission de visas et peut-être admis des criminels au Canada. Ses superviseurs n'étaient pas d'accord avec son évaluation, et on lui a retiré le dossier. Puisqu'il s'inquiétait d'être victime d'un coup monté pour avoir transmis un rapport classifié à un tiers, le caporal Read a donné un certain nombre d'entrevues dans les médias, au cours desquelles il traitait de l'enquête sur Hong Kong. On lui avait auparavant ordonné de ne pas parler du dossier Hong Kong aux représentants de la presse.

Un comité d'arbitrage a conclu que la conduite du caporal Read contrevenait au *Code de déontologie* et lui a ordonné de démissionner sous peine d'être renvoyé. Dans le cadre de sa décision, le comité d'arbitrage a affirmé que le devoir en matière de

loyauté des membres de la GRC devrait être plus contraignant que celui des fonctionnaires civils. Le Comité était en désaccord avec cette décision. Il estimait également que la défense par dénonciation ne se limitait pas seulement aux questions de santé et de sécurité publiques. Cette défense pouvait également être utilisée lorsque les renseignements divulgués visent une question d'intérêt public légitime. Le Comité a recommandé au commissaire d'accueillir l'appel.

Le commissaire a délégué son rôle de décideur puisqu'il avait déjà participé à l'enquête sur l'inconduite alléguée du caporal Read. Le décideur délégataire a convenu avec le comité d'arbitrage qu'une norme plus élevée s'appliquait en ce qui concerne le devoir de loyauté des membres de la GRC. Il a de plus affirmé que la norme d'intérêt public utilisée par le Comité concernant la défense par dénonciation était trop générale et que, dans tous les cas, la question divulguée ne supposait pas un intérêt public réel. La sanction du comité d'arbitrage a été maintenue. Le membre a présenté une demande de contrôle judiciaire devant la CFC.

La CFC (2005 CF 798) a déterminé que la conduite du caporal Read constituait une violation du devoir de loyauté, mais que s'il avait le droit de parler en raison de la défense par dénonciation, la Gendarmerie ne pourrait lui imposer de mesures disciplinaires. La Cour a maintenu que bien qu'il soit possible que des criminels soient entrés au Canada à l'aide de faux documents, ce risque était trop peu élevé pour justifier l'exception au devoir de loyauté pour des raisons de santé et de sécurité publiques. Bien que la Cour estime que le caporal Read croyait honnêtement que les accusations étaient fondées, ce n'est pas suffisant. Il doit y avoir un fondement rationnel à cette croyance, et le caporal Read n'a pas prouvé ses allégations. Enfin, la Cour a rejeté la conclusion du Comité selon laquelle il existe une exception au devoir de loyauté pour ce qui est des questions d'intérêt public légitime. La Cour a reconnu qu'il pourrait y avoir d'autres exceptions au devoir de loyauté, mais que l'intérêt public en tant que concept général ne constitue par une de ces exceptions. Enfin, la Cour a conclu que, même si le discours était justifié, le caporal Read n'avait pas le droit de rendre ses allégations publiques puisqu'il n'avait pas utilisé le processus interne de recours.

Le caporal Read a interjeté appel devant la CAF (2006 CAF 283). La CAF a soutenu les conclusions du tribunal inférieur et a conclu que l'intérêt public légitime ne constituait pas une exception au devoir de loyauté. La CAF a également maintenu que, selon la nature des tâches des agents de police, ils doivent nécessairement être tenus de respecter de très hautes normes en ce qui concerne le devoir de loyauté. Néanmoins, la Cour n'était pas prête à aller jusqu'à dire qu'elles étaient nécessairement plus élevées que les normes qui s'appliquent aux autres fonctionnaires.

Le caporal Read a demandé l'autorisation d'interjeter appel à la CSC ((2007), 153, RCS (2d) 375), qui lui a été refusée le 10 mai 2007. Selon l'usage en vigueur, la Cour n'a fourni aucun motif pour expliquer cette décision.

Ces deux dossiers très importants ont permis de clarifier la loi entourant la divulgation publique des fautes dans les services de police, y compris la fourniture d'une orientation relativement aux questions concernant la portée du devoir de loyauté des agents de police et les exceptions à ce devoir.

Le 15 avril 2007, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (2005 c.46), une loi qui encourage les fonctionnaires à divulguer les actes répréhensibles soupçonnés, est entrée en vigueur. Elle comprend une définition des « actes répréhensibles » et protège les fonctionnaires qui divulguent ces actes répréhensibles, y compris, dans certains cas, lorsque le fonctionnaire effectue une divulgation publique. Cette loi comporte une protection pour les membres de la GRC qui divulguent des actes répréhensibles. Toutefois, l'accès aux plaintes pour représailles est plus limité pour les membres de la GRC. Ils doivent utiliser tous les mécanismes internes liés aux mesures disciplinaires, aux renvois et aux rétrogradations ainsi qu'aux renvois administratifs avant d'avoir accès au processus de plainte établi sous l'égide du commissaire à l'intégrité du secteur public. La défense par dénonciation demeure accessible aux membres relativement à toute audience de mesures disciplinaires graves, et le Comité a toujours le mandat d'examiner les appels de mesures disciplinaires graves.

iv. Recours à la force

Dans le cadre de leurs tâches, les membres peuvent faire face à des circonstances menant à des situations menaçantes ou violentes dans lesquelles ils doivent avoir recours à la force. Les appels de mesures disciplinaires visent quelquefois des allégations selon lesquelles un membre a eu recours de façon excessive à la force pour gérer ces situations. Lorsqu'il a évalué le recours à la force par les membres, le Comité a reconnu que ces examens sont toujours réalisés

rétrospectivement, et que l'on doit s'assurer de ne pas mesurer les décisions prises par les membres, dans des circonstances souvent difficiles, en fonction d'une norme trop rigoureuse. Toutefois, lorsque le recours à la force est excessif, compte tenu des normes de police et de la perspective d'une personne raisonnable bien informée, il est probable que des mesures disciplinaires sont nécessaires. Le public doit être assuré que les agents de police exercent de façon appropriée le pouvoir qui leur est conféré, lequel est considérable.

Les conclusions et les recommandations du Comité dans l'appel D-084 fournissent un exemple de l'analyse rigoureuse nécessaire pour évaluer si un membre a eu recours à la force de façon excessive. Dans cette affaire, le membre avait détenu un prisonnier en état d'ébriété. Le prisonnier a refusé de se déplacer vers la salle d'admission du détachement afin d'être fouillé. Le membre l'a poussé dans la pièce, et le prisonnier s'est penché vers le membre, l'agressant verbalement. Le membre a tenté de retourner le prisonnier pour le fouiller, mais le prisonnier a évité cette manoeuvre. D'autres efforts visant à maîtriser le prisonnier ont échoué. Le membre l'a ensuite frappé à plusieurs reprises, et le prisonnier a cessé de résister. Une allégation de conduite scandaleuse a été présentée contre le membre, allégation selon laquelle il avait eu recours à une force excessive.

Le membre a témoigné devant un comité d'arbitrage et a affirmé qu'il avait peur que le prisonnier devienne violent, une inquiétude confirmée par plusieurs autres témoins. Deux témoins experts ont défendu les gestes du membre puisque le prisonnier avait un comportement menaçant et agressif. Les experts ont parlé des modèles de recours à la force, y compris le Modèle d'intervention pour la gestion des incidents (MIGI) de la Gendarmerie, qui décrit les étapes précises de gestion de situations potentiellement violentes. Le MIGI indique un éventail de réactions par les membres, des interventions verbales au recours à la force à des degrés ascendants, selon la situation à laquelle fait face le membre. Les experts ont reconnu que le MIGI et d'autres modèles de recours à la force mettent grandement l'accent sur l'utilisation d'aptitudes de communication verbale, et que le membre a mal utilisé ces compétences. Toutefois, les experts étaient persuadés qu'une communication plus efficace n'aurait pas eu de répercussions sur un individu aussi réfractaire.

Deux des trois membres du comité d'arbitrage ont conclu que la conduite du membre n'était pas scandaleuse puisqu'il a en fait respecté les paramètres du modèle de recours à la force. Le président du comité d'arbitrage était en désaccord et a mentionné que le prisonnier était très ivre et que le membre n'avait pas donné suffisamment d'instructions verbales claires.

Au moment d'examiner l'appel de l'OC, le Comité a affirmé que le comité d'arbitrage doit étudier les allégations de conduite scandaleuse du point de vue d'une personne raisonnable connaissant toutes les circonstances pertinentes, y compris les réalités des tâches policières en général et de la GRC en particulier. Cette évaluation devrait viser à faire plus que déterminer si les gestes d'un membre respectent les paramètres des modèles de recours à la force. La question à savoir si les gestes du membre puissent avoir contribué à aggraver la situation, ainsi que les efforts du membre pour communiquer avec le prisonnier, étaient des facteur à considérer. Les experts ont accordé peu d'importance au fait que la perception du membre relativement à la menace était raisonnable ou non et si le membre lui-même a contribué à provoquer l'agression du prisonnier. Le Comité a reconnu que le recours à la force par un membre ne saurait être évalué dans ses moindres détails. Toutefois, il convient avec le président du comité d'arbitrage, dissident, que, en l'espèce, le membre aurait du fournir au prisonnier des instructions verbales claires relativement à ce qu'on attendait de lui, particulièrement compte tenu du niveau d'ébriété du prisonnier. Par conséquent, le Comité a recommandé d'accueillir l'appel et d'ordonner la tenue d'une nouvelle audience concernant les allégations. Le commissaire était d'accord avec le Comité.

Le Comité a également formulé des commentaires sur les enjeux entourant l'équité lorsqu'un membre est accusé de recours excessif à la force. Par exemple, il est important que l'on tienne compte de toutes les circonstances pertinentes au moment d'imposer une sanction aux membres reconnus coupables de recours excessif à la force, et que la sanction soit conforme à celle imposée à d'autres membres dans des circonstances semblables. Dans l'appel D-069, le Comité a tenté de déterminer si la conduite du membre justifiait son renvoi de la Gendarmerie. Dans cette affaire, le membre a répondu à un appel concernant un incident de voies de fait contre un membre de famille et a détenu un suspect. Au moment où il tentait de fouiller le suspect, le membre a fait preuve d'agressivité physique à son égard et a utilisé un langage blasphématoire.

Le membre a ensuite utilisé un aérosol capsique au visage du prisonnier. Le membre a admis l'allégation devant un comité d'arbitrage. Même si le représentant de l'OC ne désirait pas obtenir le renvoi du membre de la Gendarmerie, le comité d'arbitrage a déterminé que le membre avait agi avec préméditation et dans l'intention de punir le prisonnier et lui a ordonné de démissionner. Le membre a interjeté appel de la sanction.

Le président intérimaire du Comité a déterminé que le dossier ne contenait pas assez de renseignements pour qu'on sache si les gestes du membre étaient prémédités et visaient à punir le prisonnier et a donc tenu une audience. Le Comité a reçu des éléments de preuve supplémentaires liés au comportement du membre et aux circonstances pouvant avoir fait en sorte que le membre a eu recours à la force dans une telle mesure. Selon les éléments de preuve présentés au cours des deux audiences, le Comité a déterminé que les éléments de preuve ne permettaient pas de conclure que le membre avait agi avec préméditation et dans l'intention de punir le prisonnier. En fait, le recours à la force par le membre avait été causé par un surplus d'émotions spontanées découlant principalement de la frustration déclenchée par le fait qu'il tentait de fouiller un prisonnier qui refusait de coopérer et présentait quelques difficultés. Le Comité a recommandé au commissaire d'annuler la sanction du comité d'arbitrage et d'imposer une sanction de confiscation de sept jours de solde ainsi qu'un blâme. Le commissaire a souscrit aux recommandations du Comité et a imposé une sanction moins sévère.

v. Conduite hors service

Dans un document de recherche intitulé « Conduite en dehors des heures de service », le Comité a examiné la question du moment où une conduite hors service peut justifier des mesures disciplinaires. Un lien rationnel entre la conduite et les intérêts légitimes de la Gendarmerie doit être prouvé, et l'équilibre approprié entre les intérêts de la Gendarmerie et la vie privée du membre est essentiel.

Le paragraphe 39(1) du *Code de déontologie* aborde certains types de conduite hors service en affirmant qu'un membre « ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie ». Au moment d'examiner le type de conduite hors service pouvant être ciblé par le paragraphe 39(1), le Comité a affirmé qu'un critère en deux parties doit être appliqué aux circonstances (D-025). Un comité d'arbitrage doit tout d'abord déterminer si la conduite est scandaleuse, du point de vue d'une personne raisonnable connaissant toutes les circonstances pertinentes, y compris les réalités policières en général et celles de la GRC en particulier. La deuxième partie du critère examine le lien entre la conduite scandaleuse et la relation d'emploi. Dans l'appel D-019, le Comité a indiqué qu'on doit évaluer ce lien en se demandant si une personne raisonnable estimerait que la conduite hors service était suffisamment liée à la situation d'emploi pour justifier la prise de mesures disciplinaires contre le membre. Toutes les circonstances entourant la conduite doivent être évaluées si l'on veut déterminer si celle-ci peut jeter le discrédit sur la Gendarmerie.

Le Comité a abordé le critère d'établissement du discrédit dans l'appel D-079. Dans cette affaire, un membre avait utilisé une carte d'accès à l'hôtel pour entrer dans la chambre d'hôtel d'un cadet parce qu'il s'inquiétait du bien-être de cette personne. Le membre a permis à d'autres personnes l'accompagnant de prendre des vêtements dans la chambre pour jouer un tour, malgré le fait qu'il ait réalisé à ce moment-là que deux cadets dormaient dans la chambre. Le Comité a conclu qu'en permettant à d'autres personnes de jouer un tour au cadet, violant ainsi la vie privée des deux cadets se trouvant dans la chambre, le membre avait eu une conduite scandaleuse. Pour ce qui est du discrédit jeté sur la Gendarmerie en raison de cet incident hors service, le Comité a mentionné que la réputation de l'hôtel et celle de ses employés avait été compromise. Du point de vue de la direction et du personnel de l'hôtel, les gestes du membre peuvent avoir été perçus comme jetant le discrédit sur la Gendarmerie. Le commissaire a souscrit aux conclusions du Comité.

À l'inverse, dans l'appel D-088, le Comité a conclu que le lien nécessaire n'avait pas été établi. Dans cette affaire, le membre n'était pas en service et aidait sa conjointe à exploiter un bar. Le membre a vu un ancien employé prendre de l'argent dans le plafond. L'ancien employé a dit au membre que l'argent servait à acheter de la cocaïne. Le membre a demandé à l'ancien employé de quitter les lieux et a récupéré l'argent. Au cours de l'heure qui a suivi, plusieurs membres de la GRC se sont présentés parce qu'ils cherchaient un suspect dans un vol à main armée. Ils ont dit au membre que le suspect était grand et mince, mais il a répondu que personne ne correspondant à cette description n'avait été vu dans le bar au

cours de l'heure précédente. Le membre a accompagné ses collègues pour examiner les chaussures des clients et, ensemble, ils se sont rendus à un appartement à l'étage supérieur. Au moment où ils quittaient les lieux, le membre est venu les voir et leur a dit qu'il venait de se rappeler que l'ancien employé avait été vu au bar et il leur a dit qu'il pouvait s'agir du suspect. Il leur a également fourni les deux billets de 20 $ qu'il avait récupérés. Le membre a aidé ses collègues à retrouver l'ancien employé.

Le fondement de la première allégation d'inconduite est que le membre a délibérément omis d'envisager la possibilité que l'ancien employé ait commis un acte criminel puisqu'il aurait dû savoir que l'argent caché dans le plafond était fort probablement volé. La justification relative à la deuxième allégation est que le membre n'a pas été honnête avec ses collègues lorsqu'il leur a tout d'abord dit que personne correspondant à la description du suspect n'avait été vu au bar. Le comité d'arbitrage a conclu qu'aucune des allégations n'avait été établie, et l'OC a interjeté appel de cette décision.

Le Comité a recommandé de rejeter l'appel. Selon lui, aucune mesure disciplinaire n'était justifiée. Certaines erreurs commises par les membres hors service ne mènent pas à des mesures disciplinaires, et des mesures disciplinaires sont justifiées seulement lorsque l'erreur peut être attribuée à un manque d'éthique. Les éléments de preuve présentés au comité d'arbitrage montraient que les gestes du membre pouvaient être attribués à un manque d'attention ou à un mauvais jugement, mais non à un manque d'éthique en dehors de son service. Cela aurait pu être le cas si, par exemple, des éléments de preuve avaient montré que le membre tentait de protéger cet ancien employé. Puisque le membre n'a pas tardé à fournir à ses collègues des renseignements concernant l'ancien employé une fois qu'il a pris conscience du fait qu'il pouvait s'agir du suspect d'un vol à main armée, la Gendarmerie n'était pas fondée à prendre des mesures disciplinaires.

Le commissaire a souscrit aux conclusions du Comité et a rejeté l'appel.

vi. Mesures disciplinaires progressives

Dans son document de travail intitulé « *Imposition des sanctions dans la police — Principes généraux* », le Comité a fait remarquer la recommandation centrale de la Commission Marin, selon laquelle le système de mesures disciplinaires de la Gendarmerie devrait être davantage réparateur que punitif. Ce document de recherche décrit la philosophie rattachée aux mesures disciplinaires modernes dans la police, qui reconnaît le fait que les membres des services de police constituent la ressource la plus précieuse, et met l'accent sur la correction du comportement plutôt que la punition.

Dans le document de travail, le Comité a accueilli les changements apportés à la *Loi* en 1988, qui ajoutent des sanctions visant davantage la correction que la punition. Toutefois, le Comité a également mentionné que la nouvelle *Loi* ne précise pas qu'une approche réparatrice devrait toujours précéder une approche punitive :

> Bien que la nouvelle *Loi sur la GRC* offre aux autorités compétentes la possibilité de recourir à ces mesures correctives, elle ne l'exige pas. Il est malheureux qu'elle ne stipule pas expressément qu'une solution qui vise à corriger et à former le membre doit toujours précéder une mesure qui vise à imputer un blâme et à infliger une punition.

Bien que la *Loi* ne mentionne pas clairement qu'il est nécessaire de préférer les mesures disciplinaires correctives à une approche punitive, la Gendarmerie a adopté ce principe en ajoutant à sa politique sur les mesures disciplinaires (AM XII-6) les dispositions suivantes, qui reflètent l'approche corrective de son système de mesures disciplinaires :

> E.2 Lorsque des mesures disciplinaires s'imposent, il faut d'abord tenter de corriger la conduite du membre, plutôt que de lui faire immédiatement des reproches ou de lui infliger une punition.

De plus, le Comité a souvent mis l'accent sur la reconnaissance de la valeur des membres et l'importance de la correction plutôt que de la punition grâce aux mesures disciplinaires. Cela étant dit, il y a des cas où l'inconduite est simplement trop opposée à la conduite qu'on attend des agents de police pour que la relation viable d'emploi puisse se poursuivre. Dans ces cas, le Comité a recommandé au commissaire de mettre fin à l'emploi d'un membre au sein de la Gendarmerie.

En approuvant le principe selon lequel la correction devrait être un principe directeur en matière de mesures disciplinaires, le Comité a quelquefois recommandé que l'emploi soit maintenu lorsque les faits donnaient à penser qu'il était peu probable que le membre récidive et lorsqu'il bénéficiait toujours de la confiance de la Gendarmerie. Cette méthode se reflète

« Bien que la dissuasion soit importante, elle ne doit pas surpasser d'autres facteurs; l'élément clé est de déterminer s'il est possible de réhabiliter l'employé et s'il est encore apte à réaliser ses tâches. »

D-043

dans les premières recommandations du Comité. Dans l'appel D-011, le membre avait retiré des épinglettes du groupe spécial de protection VIP des uniformes d'autres membres. Un comité d'arbitrage a conclu que l'intégrité du membre avait été remise en question par l'incident et lui a ordonné de démissionner sous peine d'être congédié. Le Comité estimait que le membre ne devrait pas perdre sa carrière dans la Gendarmerie. Il a volontairement admis avoir pris les épinglettes, même si les superviseurs ont invité le coupable à les remettre de façon anonyme. Les collègues du membre continuaient de lui faire confiance, comme le montre leur décision de le choisir comme organisateur de leur fonds social. De plus, son superviseur a choisi de ne pas le suspendre et la Gendarmerie lui a fait suivre des cours de formation depuis l'incident. Selon le Comité, le membre avait des chances raisonnables d'être réhabilité; il a donc recommandé une sanction moins sévère. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Dans un même ordre d'idées, dans l'appel D-023, un membre responsable du fonds social d'un détachement de la Gendarmerie a utilisé une partie de l'argent du fonds à des fins personnelles. Il a également mal déclaré le montant contenu dans le fonds à deux autres membres. On lui a ordonné de démissionner de la Gendarmerie sous peine d'être congédié, et il a interjeté appel en ce qui concerne la sanction. Le Comité a déterminé qu'il s'agissait du premier incident d'inconduite du membre en neuf ans de services exemplaires. En outre, il a coopéré avec les enquêteurs et remboursé les montants du fonds, et il faisait face à des problèmes familiaux difficiles au moment de l'inconduite. Le Comité a également mentionné que le membre avait consulté un psychologue à 40 reprises entre le début de l'enquête et l'audience, ce qui montre qu'il comprend la gravité de son geste et qu'il désire être réhabilité. Le Comité a recommandé l'imposition d'une sanction moins sévère et le maintien en poste du membre au sein de la Gendarmerie. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Le Comité a continué de reconnaître les principes de mesures disciplinaires positives et progressives dans le cadre de conclusions et recommandations plus récentes. Par exemple, dans l'appel D-099, le membre était accusé d'avoir négligé sciemment ses tâches à plusieurs reprises en ne faisant pas un suivi sur une enquête, en ne traitant pas des éléments de preuve liés à trois infractions pour conduite en état d'ébriété et pour avoir menti à un supérieur relativement au traitement d'un élément de preuve. Le comité d'arbitrage a déterminé que les allégations étaient établies et a ordonné au membre de démissionner dans les 14 jours suivant sa décision. Le membre a interjeté appel relativement aux conclusions du comité d'arbitrage ainsi qu'à la sanction.

Le Comité a recommandé au commissaire de conclure que les allégations de négligence des tâches n'avaient pas été établies. Le Comité a également recommandé d'accueillir l'appel relativement à la sanction, puisqu'il a constaté que le comité d'arbitrage avait commis une erreur en n'accordant pas beaucoup de poids à la preuve selon laquelle le membre subissait un niveau de stress inhabituellement élevé au moment de l'inconduite. Selon un expert, ces facteurs de stress ont fait en sorte que le membre était débordé, réfléchissait de façon moins organisée et faisait preuve d'un moins bon jugement. Bien que le membre ait déjà fait face à des mesures disciplinaires dans des cas semblables, le Comité a conclu que le comité d'arbitrage avait exagéré la gravité du dossier disciplinaire et, en fonction du principe de mesures disciplinaires progressives, il a conclu que le renvoi de la Gendarmerie constituait une pénalité trop sévère.

Bien que le commissaire ait conclu que la majorité des allégations avaient été établies, il a confirmé la recommandation du Comité selon laquelle une sanction moins sévère que le congédiement devrait être imposée. Les nombreux éléments stressants dans la vie du membre n'ont pas été suffisamment pris en considération, et il y avait lieu de croire qu'il pouvait être réhabilité. Le commissaire lui a imposé un blâme et une confiscation de solde.

Au cours des 20 dernières années, le Comité a également reconnu que, si la nature de l'inconduite soulève des préoccupations graves concernant la personnalité du membre, et si ces préoccupations sont fondamentalement incompatibles avec la continuité

de l'emploi au sein de la Gendarmerie, la cessation de l'emploi peut constituer une option légitime.

Un des premiers exemples de ce principe figure dans l'appel D-012. Dans cette affaire, un membre habitait avec deux personnes qui possédaient et consommaient fréquemment de la marijuana et du hachisch en sa présence. Le membre n'avait pris aucune mesure et avait à quelques reprises consommé ces substances en présence de personnes qui savaient qu'il était membre de la GRC. Il a été accusé de conduite scandaleuse, et le comité d'arbitrage a conclu qu'il devrait être renvoyé de la Gendarmerie. Le Comité a déterminé que le membre avait fait preuve d'un manque de jugement incompatible avec son poste d'agent de police. Selon le Comité, le membre ne possédait pas la qualité essentielle de leadership et de contrôle dans des situations où il pourrait être tenté de négliger certaines de ses tâches. Bien que certains éléments de preuve limités montraient que le membre avait fait face à certains éléments stressants, ceux-ci étaient insuffisants pour atténuer l'inconduite. De plus, le membre n'avait pas demandé d'aide professionnelle pour l'aider à faire face à ces éléments stressants, et il a choisi de ne pas utiliser les services d'appui de la Gendarmerie qui lui étaient offerts. Enfin, le membre a révélé sa vraie personnalité lorsqu'il a choisi de s'intégrer en commettant l'inconduite. Le Comité a recommandé le maintien du renvoi. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Plus récemment, dans l'appel D-077, il a été déterminé qu'un membre avait eu une conduite scandaleuse en informant une personne faisant l'objet d'une enquête continue qu'une fouille serait effectuée. Par conséquent, la personne a pu faire fermer les lieux, et la fouille n'a pu être effectuée. À l'audience relative à la sanction, le membre a maintenu qu'il avait agi de façon impulsive et qu'il ne voulait pas nuire à l'enquête. Plusieurs collègues ont témoigné du fait que la conduite du membre ne lui ressemblait pas. Dans un rapport, un psychologue a attribué l'inconduite aux gestes d'un jeune officier sans expérience chez qui la loyauté envers ses amis et ses connaissances entrait en conflit avec ses tâches et responsabilités en tant qu'agent et a conclu que le membre avait appris une leçon précieuse qui l'orientera assurément dans ses tâches ultérieures. Le comité d'arbitrage a conclu que l'appel téléphonique du membre visait à nuire à l'enquête et lui a ordonné de démissionner de la Gendarmerie sous peine d'être congédié. Le membre a interjeté appel de cette décision. Le Comité a conclu que la nature même de l'inconduite du membre constituait une pratique de corruption. On ne pouvait faire confiance au membre pour faire respecter la loi en tout temps et soutenir les efforts d'autres organismes participant à l'application de la loi. En montrant qu'il est ouvert à la corruption, le membre a mis fin à ses perspectives de carrière au sein de la Gendarmerie, même si ses collègues l'estiment beaucoup et qu'il est sincèrement désolé de ses gestes. Le Comité a recommandé de rejeter l'appel. Le commissaire a souscrit à cette décision et a conclu que la conduite du membre violait la confiance qu'on lui accordait en tant qu'agent de police.

Dans un même ordre d'idées, dans l'appel D-078, on a ordonné à un membre de démissionner parce qu'il a fait des requêtes non autorisées dans une base de données connue comme le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) relativement aux membres d'une bande criminelle. Le comité d'arbitrage a conclu que le membre avait consulté le CIPC pour aider les membres d'une bande à contrer les tentatives de la police d'en apprendre plus sur leur implication dans le meurtre d'un membre d'une bande rivale. Le membre a interjeté appel de la décision relative à la sanction.

Le Comité estimait que, bien que le membre ait semblé regretter sincèrement ses gestes, la nature de l'abus de confiance était importante. Le membre a montré qu'il considérait que sa loyauté envers un ami était plus importante que d'aider un collègue d'une autre force policière à enquêter sur un crime grave, et que cet ensemble de valeurs ne cadre pas avec les valeurs que doit posséder un membre de la Gendarmerie. Le Comité a recommandé de maintenir l'ordre de démission. Le commissaire a souscrit à cette décision.

Au fil de son histoire, le Comité a tenté d'appliquer une approche progressive et positive dans le cadre des appels de mesures disciplinaires. Le Comité s'est également efforcé de favoriser la discussion sur d'autres méthodes structurelles permettant de garantir que le processus disciplinaire de la GRC est moins punitif et plus correctif. Dans son « *Rapport préliminaire sur les processus disciplinaires et les techniques de résolution des conflits au sein de la GRC* », publié en 2001, le Comité a proposé une analyse de la possibilité de modifier la *Loi* afin d'accroître l'éventail de sanctions pouvant être administrées par un comité d'arbitrage. Il y aura toujours des cas où la continuité de l'emploi d'un membre n'est tout simplement pas envisageable. Toutefois, selon le Comité, tout effort visant à accorder aux comités d'arbitrage plus de souplesse relativement

à l'imposition des sanctions mènera à un système qui permettra davantage la correction et la réhabilitation des membres et reconnaîtra leur grande valeur au sein de la Gendarmerie.

D : Renvoi et rétrogradation

En vertu de la Partie V de la *Loi*, un membre peut faire l'objet d'un renvoi ou d'une rétrogradation s'il n'effectue pas ses tâches de façon satisfaisante « en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender ». Le membre peut demander de convoquer une commission de licenciement et de rétrogradation (« commission ») pour déterminer si le renvoi ou la rétrogradation sont justifiés et le membre ou le commandant divisionnaire peuvent interjeter appel de la décision de la commission devant le commissaire. Avant de rendre une décision relativement à l'appel, le commissaire doit renvoyer l'affaire au Comité.

Les cas de renvoi et de rétrogradation, bien que rares, sont importants puisqu'ils peuvent supposer la fin de la carrière d'un membre. La réaction de la Gendarmerie relativement aux problèmes de rendement est un facteur clé au moment de décider si le renvoi ou la rétrogradation sont justifiés, puisque la *Loi* exige qu'une aide, des conseils et une surveillance soient prodigués pour aider le membre à s'amender. Dans ses recommandations relativement aux questions de renvoi et de rétrogradation, le Comité a souligné l'importance de fournir une aide concrète aux membres dont le rendement est problématique et qui peuvent finir par être renvoyés ou rétrogradés. De plus, les membres ayant des problèmes de rendement au travail font quelquefois face à des éléments stressants importants dans leur vie qui influent sur leur capacité à réaliser leurs tâches conformément aux normes appropriées. Le Comité a formulé des commentaires sur l'importance de tenir compte des circonstances personnelles d'un membre au moment d'évaluer ses problèmes de rendement. Enfin, le Comité a souligné l'importance de tenir compte, dans les circonstances appropriées, du fait que la mutation d'un membre peut constituer une option plausible permettant d'améliorer le rendement de ce dernier.

Dans certaines circonstances, le Comité s'est fondé sur un ou plusieurs des facteurs ci-dessus pour déterminer que la Gendarmerie n'avait pas correctement établi qu'un membre devrait être renvoyé.

Par exemple, dans l'affaire R-001, la commission a conclu que le rendement du membre avait été inadéquat pendant plus de quatre ans et demi, malgré le fait qu'une aide et des conseils raisonnables lui ont été fournis. La commission a conclu qu'elle devait être renvoyée.

Le Comité a fait part de son désaccord à cet égard. Il a déterminé qu'il n'avait pas été établi que le membre était complètement incapable de réaliser de façon satisfaisante ses tâches de gendarme, puisque le dossier montre que le membre avait été en mesure de fournir un bon rendement ailleurs. De plus, des éléments de preuve montraient que le membre souffrait de dépression durant la période où son rendement s'était détérioré. Selon le Comité, il est probable que les problèmes de rendement du membre aient été causés par sa dépression, et les éléments de preuve montrent qu'elle réussira à surmonter sa dépression. Le Comité a recommandé au commissaire d'ordonner sa mutation à un poste dans le cadre duquel elle pourrait montrer qu'elle est en mesure d'être un membre productif de la Gendarmerie. Le commissaire a déterminé que l'inaptitude du membre avait été établie. Il n'estimait pas non plus que le membre avait souffert de dépression de façon suffisante ou durant une période suffisamment longue pour expliquer son faible rendement. Il a ordonné le renvoi du membre. La CFC et la CAF ont rejeté les demandes de contrôle judiciaire du membre ([1994] 2 C.F. 356 (Section de première instance); [1998] ACF N° 42 (C.A.)).

Dans l'affaire R-004, le Comité a également déterminé que le membre ne devait pas être renvoyé. Dans cette affaire, la commission a examiné des éléments de preuve selon lesquels le membre avait à de nombreuses reprises, sur plusieurs années, obtenu un rendement inférieur aux attentes. Toutefois, elle a conclu que le membre n'avait pas reçu d'aide raisonnable et ne pouvait donc être renvoyé de la Gendarmerie. La commission a critiqué le superviseur du membre pour n'avoir fait que documenter ses erreurs. La commission a laissé entendre qu'il aurait dû adopter une approche plus pratique relativement à la gestion du rendement du membre. La commission a de plus indiqué que le membre aurait dû être muté puisque l'environnement de travail était néfaste au sein du détachement dont elle faisait partie depuis le début de sa carrière. Les éléments de preuve fournis par un psychologue à la commission montrent que le membre faisait face à des problèmes familiaux et des problèmes de santé très graves durant la période où elle tentait

d'améliorer son rendement. Le psychologue a affirmé que ces problèmes auraient influé sur son rendement au travail.

Le commandant divisionnaire a interjeté appel de la décision de la commission. Le Comité a déterminé que la commission avait dû évaluer les mesures prises par la direction pour permettre une amélioration du rendement et déterminer si ces mesures étaient suffisantes. Les éléments de preuve indiquaient que le superviseur accordait peu de confiance au membre et désirait davantage établir des motifs de renvoi éventuel que de l'aider à améliorer son rendement. De plus, les éléments de preuve concernant l'environnement de travail indiquent que ceux-ci ne favorisaient pas l'amélioration du rendement au travail du membre en raison de l'hostilité que lui témoignaient plusieurs de ses collègues. Puisqu'il a été montré que le membre a obtenu un bon rendement durant les cinq mois où elle a été affectée à un autre détachement, le Comité a conclu qu'une mutation aurait dû être envisagée. Les éléments de preuve montraient également que l'incapacité du membre à maintenir un niveau constant de rendement peut être attribuée aux problèmes familiaux et de santé très graves auxquels elle faisait face à ce moment-là. Le Comité a recommandé de rejeter l'appel.

Le commissaire a été frappé par l'insuffisance de la supervision non interventionniste fournie au membre et a souscrit à l'évaluation du Comité, selon laquelle les superviseurs semblaient davantage désireux, dès le départ, d'établir une justification adéquate en vue d'un renvoi. Le commissaire a convenu que le membre aurait dû être mutée, puisqu'il y avait des raisons de croire que l'environnement ou la relation avec le superviseur constituaient des facteurs importants de son faible rendement. Le commissaire a ordonné la mutation du membre dans un nouveau détachement, une évaluation complète de ses besoins en formation et l'élaboration d'un plan de formation, y compris une supervision et une orientation appropriées.

Il y a également eu des cas où le Comité a tenu compte de la situation personnelle d'un membre, des efforts de la Gendarmerie visant à l'aider et de la possibilité d'une mutation et a conclu que le renvoi constituait la mesure appropriée.

Par exemple, dans l'affaire R-003, le membre est demeuré en poste dans le même détachement pendant toute sa carrière. Peu après qu'il s'est joint à la Gendarmerie, sa conjointe s'est suicidée. Au cours de l'année suivant cet événement tragique, le membre a eu de la difficulté à établir les priorités dans le cadre de son travail. Toutefois, ses problèmes de rendement se sont poursuivis au cours des années suivantes, particulièrement en ce qui a trait à la gestion du temps et à la tenue d'enquêtes criminelles. Une orientation complète a été fournie au membre, mais son rendement est demeuré insatisfaisant, et des procédures de renvoi ont été lancées.

Devant la commission, deux psychologues ont attribué le faible rendement du membre à une dépression causée par la mort de sa femme et le stress découlant d'une relation de travail difficile avec son superviseur. Ils ont conclu qu'un traitement pourrait permettre au membre d'atteindre les attentes en matière de rendement, mais ont indiqué qu'il devrait également être muté dans un autre détachement. La commission a maintenu que le superviseur avait déployé des efforts sincères et continus pour aider le membre à améliorer son rendement et qu'une mutation ne constituait pas une option viable puisque la nature des lacunes du membre était telle qu'il ne serait pas en mesure d'atteindre les attentes en matière de rendement dans d'autres détachements. La commission a reconnu que le membre avait souffert de dépression, mais a déterminé que cette situation ne constituait pas un facteur important expliquant son rendement insatisfaisant. La commission a ordonné le renvoi du membre de la Gendarmerie.

Le membre a interjeté appel de cette décision. Le Comité a conclu que, bien que la dépression ait été un des facteurs influençant le rendement du membre, il est peu probable que le traitement de ce trouble permette d'améliorer de façon importante sa capacité à réaliser de façon satisfaisante ses tâches. Dès le début de sa carrière dans la Gendarmerie, le membre a eu des difficultés à obtenir un bon rendement relativement à la gestion de sa charge de travail, à la connaissance des procédures ainsi qu'en matière de leadership et d'initiative. Il était raisonnable pour la commission de conclure que la dépression du membre n'est pas la cause principale de ses problèmes de rendement. Les éléments de preuve soutiennent également la conclusion de la commission selon laquelle le membre a reçu une aide raisonnable de son superviseur. De plus, il est peu probable qu'une mutation ait mené à une amélioration importante du rendement du membre puisque ni l'environnement du membre

ni sa relation avec ses superviseurs ne constituaient une cause de ses lacunes en matière de rendement. Le commissaire a souscrit aux conclusions du Comité et a rejeté l'appel. La CFC a rejeté la demande de contrôle judiciaire du membre (2006 CF 528).

Cette année, dans l'affaire R-005, le Comité a également souscrit à la décision de la commission de renvoyer un membre. Dans cette affaire, le membre avait été embauché par la Gendarmerie pour transcrire les communications interceptées et les traduire à partir d'une langue étrangère. Bien que la traduction ait constitué, pendant longtemps, la tâche principale du membre, la nature de ses tâches avait changé au point où désormais, elle transcrivait et résumait les enregistrements en français et en anglais plutôt que de les traduire à partir d'une langue étrangère. Graduellement, les superviseurs du membre ont remarqué certains problèmes relativement à son rendement au travail et ont amorcé des procédures de renvoi. La commission a ordonné le renvoi du membre, et cette dernière a interjeté appel.

Le Comité a convenu avec la commission que le membre connaissait les normes qu'elle devait respecter. Même si elle avait au départ été embauchée pour traduire à partir d'une troisième langue, les circonstances dans sa section avaient changé et elle avait accès à une aide appropriée pour réaliser ses nouvelles tâches. De plus, le membre avait décidé de suivre une formation en anglais pour améliorer son rendement au travail, et ses superviseurs pouvaient raisonnablement attendre d'elle qu'elle utilise cette langue. Le Comité a convenu que le membre avait de nombreuses fois réalisé ses tâches de façon insatisfaisante, et qu'elle avait reçu une aide, des conseils et une surveillance lui permettant d'améliorer son rendement. Malgré cette aide, le membre n'a pu respecter les normes relatives à ses tâches en commettant des erreurs dans les transcriptions, les traductions et les résumés de conversation et en refusant de suivre les directives de travail. Le Comité a également conclu que la Gendarmerie avait raisonnablement tenté de muter le membre, en mentionnant qu'à au moins deux reprises, le membre avait hésité à examiner cette option. Elle a d'ailleurs présenté un grief relativement à une recommandation de mutation. Le Comité a recommandé au commissaire de rejeter l'appel. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

E : Orientations futures de la surveillance des relations de travail dans la GRC

Le rapport annuel de cette année examine les changements apportés par le Comité dans la vie des membres de la GRC au fil de son histoire, et souligne les domaines importants visés par des recommandations permettant d'améliorer le fonctionnement du régime de relations de travail.

« Nous agissons non pas selon nos souvenirs de notre passé, mais selon la responsabilité que nous avons de notre avenir. »

George Bernard Shaw

L'objectif du Comité a toujours été d'être consciencieux, minutieux, impartial et indépendant dans l'arbitrage des affaires qui lui sont présentées. Au cours de ses vingt ans d'existence en tant qu'organisme d'examen, le Comité a réussi à éclairer de façon constructive le processus de relations de travail de la GRC selon la portée de son mandat. Les valeurs du Comité, décrites dans l'introduction, ont été et continuent d'être le fondement de son travail. Bien évidemment, elles éclairent également son orientation future.

Dans le cadre des efforts visant à soutenir la prise de décisions du ministre relativement à l'orientation ultérieure de la GRC, le Comité a cerné six éléments principaux qui contribuent à un processus robuste, indépendant et transparent d'examen des relations de travail. Selon le Comité, il s'agit des éléments les plus importants que doit comporter tout nouveau système d'examen externe. Ces éléments sont les suivants :

- Le processus de relations de travail devrait demeurer indépendant et autonome;
- Les membres devraient avoir un accès direct au processus d'appel;
- L'organisme d'examen externe autonome et indépendant devrait prendre la décision finale;
- La portée de l'examen externe des questions de relations de travail devrait être élargie;

- La médiation devrait faire partie des fonctions de l'organisme d'examen externe;
- L'organisme d'examen externe des relations de travail devrait posséder les ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat élargi.

Plus de détails sur ces six éléments et la façon dont ils contribueraient à l'amélioration de l'efficacité de la fonction d'examen des relations de travail pour la GRC sont disponibles sur le site Web du Comité.

Partie IV

Dossiers de la Cour fédérale pour 2007-2008

En 2007-2008, un certain nombre de décisions de la Cour ont été rendues relativement à des affaires présentées auparavant au Comité. Le Comité surveille tous les développements judiciaires pour s'assurer que ses examens tiennent compte de la jurisprudence la plus récente. Le Comité résume également les cas pertinents dans son *Communiqué* et donne accès à ces résumés sur son site Web.

A : Dossiers présentés à la Cour fédérale du Canada

Kinsey et Dhaliwal c. Canada (procureur général) [2007 CF 543]

Les gendarmes Kinsey et Dhaliwal étaient accusés d'avoir eu une conduite scandaleuse en raison de l'utilisation inappropriée du système informatique mobile de la GRC. Les messages qu'ils ont envoyés sur ce système étaient méprisants envers des collègues et des membres du public, contenaient des blasphèmes et des obscénités, exprimaient le souhait des gendarmes de faire mauvais usage de la force et dénotaient un manque d'engagement face aux tâches à accomplir.

À l'audience, on a présenté des preuves au sujet de diverses mesures disciplinaires dont les deux gendarmes avaient été l'objet pour une conduite semblable. L'officier responsable du détachement a témoigné ne plus faire confiance aux deux policiers. Le comité d'arbitrage a ordonné aux gendarmes de donner leur démission étant donné que leur manque de jugement et leur mépris flagrant pour les valeurs de la GRC avaient répudié les éléments essentiels de la relation d'emploi.

Les membres ont interjeté appel de la décision du comité d'arbitrage. Ils ont plaidé le parti pris institutionnel des membres du comité d'arbitrage en soulignant qu'ils avaient tous un grade inférieur à celui de l'OC, un sous-commissaire de la GRC. Le Comité a jugé qu'aucun élément de preuve ne permettait de croire que les membres du comité d'arbitrage n'avaient pas été impartiaux.

Les membres ont également invoqué le non-respect du principe d'équité procédurale du fait que le représentant de l'OC avait fait état de l'opinion personnelle de l'OC dans son plaidoyer final sans avoir présenté cette opinion en preuve au moment de l'audience devant le comité d'arbitrage. Le Comité a rejeté cet argument en concluant que, même s'il y avait bien eu manquement au principe de l'équité procédurale, ce manquement n'aurait pas changé l'issue de l'audience.

Les membres ont également soutenu que leur peine était disproportionnée. Le Comité a aussi rejeté cet argument. Le Comité a recommandé au commissaire de rejeter l'appel des membres. Le commissaire a souscrit à la décision du Comité et a ordonné aux membres de démissionner. Les membres ont interjeté appel de cette décision devant la CFC.

La Cour a statué que les commentaires de l'OC étaient déplacés et qu'il y avait eu un manque flagrant au principe d'équité. Elle a reconnu que l'OC avait eu la possibilité de présenter elle-même des preuves, de contre-interroger les témoins et de faire des observations à l'audience, mais qu'elle avait choisi de participer par l'intermédiaire d'un représentant, qu'elle n'avait pas témoigné et ne pouvait pas être contre-interrogée. La Cour a indiqué que cette façon de procéder était des plus injustes envers les policiers. La Cour a conclu qu'un manquement à l'équité procédurale invalidera une décision dans presque tous les cas, sauf les plus exceptionnels. Elle a ordonné que la décision du commissaire soit annulée et qu'un nouveau comité d'arbitrage soit saisi de l'affaire. Aucun appel de la décision n'a été déposé devant la CAF.

Smart c. Canada (procureur général) [T-1465-07]

Une affaire est en attente d'audience devant la CFC. On reproche au gendarme Smart d'avoir effectué plusieurs recherches non autorisées et sans lien avec ses fonctions dans les systèmes d'information de la police, et d'avoir divulgué des renseignements confidentiels entre les mois d'octobre et de décembre 2000. Une audience a été initiée le 21 juillet 2003. Le membre a présenté une première requête en vue d'obtenir une ordonnance annulant l'avis d'audience pour défaut de compétence, étant donné que le délai prescrit pour convoquer l'audience disciplinaire en vertu du paragraphe 43(8) n'avait pas été respecté, et une deuxième requête afin de faire suspendre l'instance pour abus de procédure.

Le comité d'arbitrage a conclu que l'OC aurait dû avoir été informée de la question avant le 21 juillet 2002, et que par conséquent, le délai au paragraphe 43(8) avait expiré. Il a également conclu qu'il y avait eu abus de procédure et a annulé l'instance. L'OC a interjeté appel.

Le Comité a conclu que le comité d'arbitrage a commis une erreur quand il a conclu que le délai prescrit n'avait pas été respecté. En vertu du paragraphe 43(8), un OC doit avoir connaissance réelle des allégations et de l'identité du membre. Le Comité a également conclu que le comité d'arbitrage a commis une erreur quand il a conclu qu'il y avait eu un abus de procédure.

Le sous-commissaire délégué responsable de l'appel a souscrit aux recommandations du Comité et a accueilli l'appel de l'OC. La date d'audience de cette demande de contrôle judiciaire n'a pas encore été établie.

B : Dossiers présentés à la Cour d'appel fédérale

Gill c. Canada (procureur général) [2007 CAF 305]

Il a été allégué que l'appelant a eu une conduite scandaleuse à quatre occasions. Ces allégations sont liées à des rapports agressifs avec le public. L'appelant a admis la première allégation, mais a nié que sa conduite avait été scandaleuse dans les trois autres cas.

Le comité d'arbitrage a déterminé que le membre avait agi de façon scandaleuse et avait jeté le discrédit sur la Gendarmerie. Il lui a imposé des sanctions composées de la confiscation de 10 jours de solde pour chacune des deux premières allégations (maltraiter un client de restaurant et un automobiliste, respectivement), du renvoi pour la troisième allégation (arrestation injustifiée) et d'un ordre de démission pour la quatrième allégation (donner un coup de poing à un prisonnier menotté).

Le membre a interjeté appel de la décision devant le Comité. Le Comité a recommandé d'accueillir une partie de l'appel du membre. En ce qui concerne la deuxième et la quatrième allégations, le Comité a déterminé que le comité d'arbitrage avait outrepassé sa compétence en se fondant sur des faits qui n'ont pas été décrits dans l'énoncé détaillé de l'affaire ni utilisés par l'OC. En ce qui a trait à la troisième allégation, le Comité a conclu que même si la conclusion du comité d'arbitrage selon laquelle il y avait eu conduite scandaleuse était justifiable, la sanction imposée était trop sévère puisque seulement deux des quatre allégations pouvaient être appuyées par des preuves.

Le commissaire n'a pas souscrit à la décision du Comité. Il a déterminé que l'énoncé détaillé de l'affaire respectait les exigences de la *Loi* puisqu'il comportait le lieu et la date de chaque allégation et était suffisamment précis pour que le membre connaisse les accusations portées contre lui et prépare une défense appropriée. Selon le commissaire, la conduite de l'appelant montrait un modèle inacceptable de colère et de violence qui contrevenait clairement au *Code de déontologie* ainsi qu'aux valeurs essentielles de la Gendarmerie. Le commissaire a confirmé la décision et les sanctions imposées par le comité d'arbitrage.

Le membre a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire devant la CFC, mais n'a pas contesté la sanction imposée relativement à la première allégation. La Cour a statué que les conclusions du commissaire ne pouvaient être maintenues. Selon la Cour, la Gendarmerie n'a pas fourni à l'appelant un énoncé suffisamment détaillé pour constituer un avis raisonnable des allégations. Cela a empêché le membre de préparer une défense complète. La Cour a également affirmé que la conclusion du comité d'arbitrage selon laquelle la troisième allégation avait été établie était déraisonnable puisque les éléments de preuve présentés à l'audience ne soutenaient pas cette conclusion. La Cour a donc infirmé la décision du commissaire. Elle a renvoyé la question au commissaire afin que celui-ci prenne une nouvelle décision.

La Couronne a interjeté appel de cette décision, demandant à la CAF d'infirmer la décision de la CFC et de rétablir la décision du commissaire. La CAF a maintenu que bien que la CFC n'ait pas commis d'erreur manifeste, elle n'a pas confirmé que l'appelant n'avait pas contesté la sanction imposée relativement à la première allégation. La CAF a corrigé cette situation en ordonnant le renvoi de la question au commissaire afin qu'il confirme la sanction pour la première allégation, mais n'a pas contesté davantage la décision de la CFC.

Le 19 décembre 2007, le commissaire a ordonné à la Gendarmerie de réintégrer l'appelant dans ses fonctions et a ordonné la confiscation de 10 jours de solde ainsi qu'un blâme relativement à la première allégation. Le commissaire n'a pas ordonné la tenue d'une nouvelle audience relativement aux trois allégations restantes.

C : Dossiers présentés à la Cour suprême du Canada

Kindratsky c. Canada (procureur général) [2007] C.S.C.R. no 602

Selon les allégations, le requérant a fait feu vers un conducteur, sans justification légale, n'a pas informé les responsables des communications qu'il participait à une poursuite, n'a pas informé ses supérieurs ou ses collègues de la fusillade et a fait une série de fausses déclarations concernant le fait qu'il a déchargé son arme à feu. Le requérant a été suspendu et, environ cinq mois plus tard, un ordre de cessation de la solde et des allocations (CSA) a été donné.

Le requérant a déposé un grief relativement à l'ordre de CSA, affirmant que le *Règlement sur la CSA* constituait une délégation de pouvoirs inappropriée puisque le Conseil du Trésor avait délégué la responsabilité d'établissement des règlements sans établir de critères relativement à l'application de ceux-ci. Le requérant a simultanément présenté une demande d'annulation de l'ordre de CSA devant la CFC, affirmant que le *Règlement sur la CSA* constituait une sous-délégation illégale.

L'arbitre de niveau I a rejeté le grief. Il a adopté la position du commissaire dans l'affaire G-342, selon laquelle on présume que le *Règlement sur la CSA* est valide, et a déterminé que l'ordre de CSA a été rendu de manière juste et équitable et conformément à la politique.

Le requérant a présenté un grief au niveau II pour le motif que la Gendarmerie n'avait pas le pouvoir d'établir l'ordre de CSA puisque le *Règlement sur la CSA* constitue une délégation inappropriée des pouvoirs.

La CFC a établi que le *Règlement sur la CSA* était légal en tant que délégation raisonnable et nécessaire des pouvoirs appropriés à une personne compétente, et a rejeté la demande du requérant. Le requérant a interjeté appel de cette décision devant la CAF.

Le Comité a conclu que le Comité et le commissaire devaient respecter la décision de la CFC, que le processus approprié avait été suivi, et que l'ord.e de CSA a été donné selon les critères établis.

La CAF a déterminé que le Conseil du Trésor s'était conformé aux pouvoirs qui lui sont accordés par la loi, et que le *Règlement sur la CSA* est valide. Le requérant a interjeté appel de cette décision devant la CSC.

La CSC a rejeté la requête en autorisation sans justification. Le commissaire n'a pas encore rendu de décision à cet égard.

Partie V
Annexes

A : Description du mandat

Le Comité a été créé en vertu de la partie II de la *Loi*. Le Comité est un organisme indépendant et autonome relevant du Parlement par l'entremise du ministre de Sécurité publique.

La partie III de la *Loi* porte sur la procédure de règlement des griefs et le rôle du Comité dans le cadre de l'examen de ces griefs, et les parties IV et V traitent des appels concernant des mesures disciplinaires et des mesures de renvoi et de rétrogradation, respectivement. Pour qu'un cas soit examiné par le Comité, il doit avoir été renvoyé par le commissaire de la GRC ou son délégataire (cette procédure est prévue dans la *Loi*). Le membre concerné peut demander que son cas ne soit pas porté à l'attention du Comité, mais cela est assez rare.

Il faut faire certaines distinctions importantes dans le domaine de l'examen des griefs, des mesures disciplinaires, et des mesures de renvoi et de rétrogradation.

Par exemple, le Comité ne dispose pas de l'autorité législative ou réglementaire nécessaire pour examiner tous les griefs visés par un examen de niveau II. La *Loi* et le *Règlement* définissent en effet seulement cinq catégories de griefs qui doivent être renvoyés devant le Comité pour examen, à savoir :

1) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application des politiques gouvernementales qui visent les membres de la GRC;

2) les griefs relatifs à la cessation de la solde et des allocations des membres visés par une suspension;

3) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur les postes isolés*;

4) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur la réinstallation*;

5) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière.

Par conséquent, de nombreux griefs ne font pas l'objet d'un examen indépendant. Il convient de mentionner que les critères ci-dessus peuvent être difficiles à interpréter, et qu'il relève de la GRC, et non du Comité, de décider si une affaire doit être renvoyée au Comité.

En matière de renvoi et de rétrogradation, il n'y a aucune restriction quant aux types d'appels qui seront renvoyés.

Au chapitre de la discipline, les cas ne sont portés à l'attention du Comité que lorsque des mesures disciplinaires graves sont prises, par exemple dans le cas de graves infractions au *Code de déontologie* de la GRC. Le mandat du Comité ne comprend pas l'examen des mesures disciplinaires découlant d'un processus disciplinaire simple, comme il est décrit dans la *Loi*.

Le tableau ci-après présente un aperçu des éléments clés de l'examen des griefs, des mesures disciplinaires et des mesures de renvoi et de rétrogradation. Il montre aussi des statistiques sur le nombre total de cas examinés par le Comité depuis sa création.

Griefs	Mesures disciplinaires graves	Mesures de renvoi et de rétrogradation
Partie III de la *Loi sur la GRC*	**Partie IV de la *Loi sur la GRC***	**Partie V de la *Loi sur la GRC***
Un membre formule un grief concernant un sujet de préoccupation.	La mesure disciplinaire est demandée à la suite d'une enquête et de la décision ultérieure du commandant divisionnaire de convoquer une audience, à la suite d'allégations selon lesquelles le membre aurait enfreint le *Code de déontologie* et de la décision de prendre des mesures disciplinaires graves.	Le commandant divisionnaire envoie au membre un avis d'intention. Un membre peut faire l'objet d'une mesure de renvoi ou de rétrogradation s'il a omis d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante *« en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender ».*
L'examen de niveau I est effectué par un officier de la GRC qui agit à titre d'arbitre de niveau I.	La décision est rendue par le comité d'arbitrage, qui est composé de trois officiers de la GRC.	Le membre peut examiner la documentation connexe et demander ultérieurement la création d'une commission de licenciement et de rétrogradation, formée de trois officiers supérieurs de la Gendarmerie, qui examinera l'affaire.
L'arbitre de niveau I rend une décision fondée sur un examen des documents écrits pertinents.	Le comité d'arbitrage convoque une audience pour déterminer s'il y a eu infraction au *Code de déontologie*. S'il constate qu'il y a effectivement eu infraction, il convoque une autre audience pour déterminer la sanction qui doit être imposée.	La commission de licenciement et de rétrogradation convoque une audience et rend une décision.
Le membre qui n'est pas satisfait de la décision peut présenter son grief au niveau II.	Le membre visé ou le commandant divisionnaire peut en appeler de la décision au commissaire. Le membre dispose d'un droit d'appel absolu. Le commandant divisionnaire peut porter en appel une décision que le membre n'a pas enfreint le *Code de déontologie*, mais il dispose d'un droit d'appel très limité quand à la sanction.	Le membre visé ou le commandant divisionnaire peut en appeler de la décision de la commission de licenciement et de rétrogradation de la GRC.

Griefs	Mesures disciplinaires graves	Mesures de renvoi et de rétrogradation
Partie III de la *Loi sur la GRC*	**Partie IV de la *Loi sur la GRC***	**Partie V de la *Loi sur la GRC***
Cinq catégories de griefs sont portés à l'attention du Comité pour faire l'objet d'un examen de niveau II. 1. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application des politiques gouvernementales qui visent les membres de la GRC; 2. les griefs relatifs à la cessation de la solde et des allocations des membres visés par une suspension; 3. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur les postes isolés*; 4. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur la réinstallation*; 5. les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière. Les griefs qui n'entrent pas dans les catégories susmentionnées sont examinés dans le cadre des processus internes de la GRC. Les griefs qui peuvent être portés à l'attention du Comité le sont, à moins que le membre n'exige que son cas soit traité directement par le commissaire de la GRC, ce qui se produit rarement.	Aucune limite n'est imposée par rapport au type de mesures disciplinaires pouvant être examinées par le Comité. L'appelant doit signifier son intention par écrit. Le mémoire d'appel est ensuite communiqué au Comité, à moins que le membre n'exige que son cas soit traité directement par le commissaire de la GRC, ce qui se produit rarement.	Aucune limite n'est imposée par rapport au type de mesures de renvoi et de rétrogradation pouvant être examinées par le Comité. L'appelant doit signifier son intention par écrit. Le mémoire d'appel est ensuite communiqué au Comité, à moins que le membre n'exige que son cas soit traité directement par le commissaire de le GRC, ce qui se produit rarement.
Le Comité examine le cas et formule une recommandation.	Le Comité examine le cas et formule une recommandation.	Le Comité examine le cas et formule une recommandation.
Le Comité communique ses conclusions et ses recommandations aux parties et au commissaire de la GRC relativement aux catégories de griefs qui lui sont renvoyés.	Le Comité communique ses conclusions et ses recommandations aux parties et au commissaire de la GRC.	Le Comité communique ses conclusions et ses recommandations aux parties et au commissaire de la GRC.
Le commissaire de la GRC prend une décision finale.	Le commissaire de la GRC prend une décision finale.	Le commissaire de la GRC prend une décision finale.
Au 31 mars 2008, le Comité avait formulé au total 457 recommandations concernant des griefs depuis sa création.	Au 31 mars 2008, le Comité avait formulé au total 106 recommandations concernant des appels relatifs à des mesures disciplinaires depuis sa création.	Au 31 mars 2008, le Comité avait formulé au total 5 recommandations concernant des appels relatifs à des mesures de renvoi et de rétrogradation depuis sa création.

Griefs	Mesures disciplinaires graves	Mesures de renvoi et de rétrogradation
Partie III de la *Loi sur la GRC*	Partie IV de la *Loi sur la GRC*	Partie V de la *Loi sur la GRC*
Dans les cas où une décision a été rendue, le commissaire de la GRC a suivi 89 % de toutes les recommandations concernant des griefs formulées par le Comité depuis sa création.	Dans les cas où une décision a été rendue, le commissaire de la GRC a suivi 72 % de toutes les recommandations concernant des appels relatifs à des mesures disciplinaires formulées par le Comité depuis sa création.	Dans les cas où une décision a été rendue, le commissaire de la GRC a suivi 75 % de toutes les recommandations concernant des appels relatifs à des mesures de renvoi et de rétrogradation formulées par le Comité depuis sa création.

B : À propos du Comité

Le Comité a vu le jour au début de 1987. C'est l'un des deux organismes qui ont été créés pour assurer une surveillance civile de la Gendarmerie royale du Canada, l'autre étant la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le premier président du Comité fut l'honorable juge René Marin, qui avait présidé de 1974 à 1976 la *Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*. En 1993, la vice-présidente du Comité, F. Jennifer Lynch, c.r., a assumé la présidence du Comité de façon intérimaire, fonction qu'elle a continué d'exercer jusqu'en 1998. Philippe Rabot est alors devenu président intérimaire et, le 16 juillet 2001, il a été nommé président du Comité. Lors du départ de M. Rabot en avril 2005, Catherine Ebbs a accepté d'occuper le poste de présidente intérimaire du Comité. Membre du Barreau de la Saskatchewan, M^me^ Ebbs a été commissaire à la Commission nationale des libérations conditionnelles pendant 16 ans, dont les dix derniers en tant que vice-présidente responsable de la Section d'appel. M^me^ Ebbs s'est jointe au Comité en 2003 et, avant de devenir présidente intérimaire, elle a agi à titre de conseillère juridique, ainsi que de directrice exécutive et d'avocate principale du Comité. Le 1^er^ novembre 2005, M^me^ Ebbs a été nommée présidente du Comité à temps plein pour un mandat de trois ans.

C : Le Comité et son personnel en 2007-2008

Le Comité et son personnel en 2007-2008

Catherine Ebbs, présidente

Virginia Adamson, directrice exécutive et avocate principale

Lorraine Grandmaitre, gestionnaire, Services administratifs et systèmes

Joshua Brull, avocat

Melvin Chuck, avocat (intérimaire)

Martin Griffin, avocat

Jill Gunn, avocate

Monica Phillips, avocate

Employés ayant quitté le Comité durant l'exercice

Tanya Dorion, Services administratifs

Marie-Christine Rioux, avocate (intérimaire)

Adresse

Les bureaux du Comité sont situés au centre-ville d'Ottawa, au 60, rue Queen, pièce 513.
Les coordonnées du Comité sont les suivantes :

C.P. 1159, succ. B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Tél. : 613-998-2134
Téléc. : 613-990-8969
Courriel : org@erc-cee.gc.ca

Les publications du Comité sont disponibles sur son site Internet : **http://www.erccee.gc.ca/**